

**PUBLICATIONS DE LA COUR PERMANENTE DE JUSTICE
INTERNATIONALE**

SÉRIE C

**ACTES ET DOCUMENTS RELATIFS
AUX ARRÊTS ET AUX AVIS CONSUL-
TATIFS DE LA COUR**

N° 1. PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE

(15 juin 1922—12 août 1922).

**DOCUMENTS RELATIFS AUX AVIS
CONSULTATIFS Nos 1, 2 et 3.**

**PUBLICATIONS OF THE PERMANENT COURT OF INTERNA-
TIONAL JUSTICE**

SERIES C

**ACTS AND DOCUMENTS RELATING
TO JUDGMENTS AND ADVISORY
OPINIONS GIVEN BY THE COURT**

No. 1. FIRST ORDINARY SESSION

(June 15th, 1922—August 12th, 1922).

**DOCUMENTS RELATING TO ADVISORY
OPINIONS Nos. 1, 2 and 3.**

**Société d'Éditions
A. W. Sijthoff
Leyde**



**A. W. Sijthoff's
Publishing Company
Leyden**

Tous droits réservés par la Cour
permanente de Justice internationale.

All rights reserved by the Permanent
Court of International Justice.



Digitized by the Internet Archive
in 2026

PUBLICATIONS DE LA COUR PERMANENTE DE
JUSTICE INTERNATIONALE

SÉRIE C

ACTES ET DOCUMENTS
RELATIFS AUX ARRÊTS ET
AUX AVIS CONSULTATIFS
DE LA COUR

N° 1. PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE

(15 juin 1922—12 août 1922).

DOCUMENTS RELATIFS AUX AVIS CONSUL-
TATIFS N°s 1, 2 et 3.



SOCIÉTÉ D'ÉDITIONS A. W. SIJTHOFF - LEYDE

PUBLICATIONS OF THE PERMANENT COURT OF
INTERNATIONAL JUSTICE

SERIES C

ACTS AND DOCUMENTS
RELATING TO JUDGMENTS
AND ADVISORY OPINIONS GIVEN
BY THE COURT

No. 1. FIRST ORDINARY SESSION

(June 15th, 1922—August 12th, 1922).

DOCUMENTS RELATING TO ADVISORY
OPINIONS Nos. 1, 2 and 3.



A. W. SIJTHOFF'S PUBLISHING COMPANY - LEYDEN

TABLE DES MATIÈRES

	PAG
Séances Publiques	I
Discours Prononcés et Documents lus devant la Cour .	35
Autres Documents:	
Section A — Documents relatifs à l'Avis Consultatif	
No. 1	344
Section B. — Documents relatifs à l'Avis Consultatif	
No 2	461
Section C. — Documents relatifs à l'Avis Consultatif	
No. 3.	537
Index	605

CONTENTS

	PAGE
Public Sitzings	I
Speeches made and Documents read before the Court	35
Other Documents:	
Section A. — Documents relating to Advisory Opinion	
No. 1	344
Section B. — Documents relating to Advisory Opinion	
No. 2	461
Section C. — Documents relating to Advisory Opinion	
No. 3	537
Index	605

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE

PREMIÈRE PARTIE

SÉANCES PUBLIQUES

FIRST ORDINARY SESSION

PART I.

PUBLIC SITTINGS

COUR PERMANENTE DE JUSTICE INTERNATIONALE

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE

PREMIÈRE
SÉANCE PUBLIQUE

*tenue au Palais de la Paix, La Haye,
le 15 juin 1922, à 11 h. 30,
sous la présidence de M. Loder, Président.¹⁾*

Présents :

MM. LODER, *Président*,
WEISS, *Vice-Président*,

Lord FINLAY,

MM. NYHOLM,

MOORE,

DE BUSTAMANTE,

ODA,

ANZILOTTI,

BEICHMANN,

NEGULESCO,

M. HAMMARSKJÖLD, *Greffier de la Cour*.

Ouverture de la séance.

Le PRÉSIDENT, en ouvrant la séance, déclare qu'elle inaugure les travaux pour lesquels la Cour a été créée. En effet, elle ouvre la première session ordinaire de la Cour, fixée par son Statut au 15 juin de chaque année.

Composition de la Cour.

Le PRÉSIDENT donne lecture d'un télégramme par lequel M. Altamira informe le Président qu'il ne peut arriver à La Haye que dans l'après-midi du même jour.

Le Président constate que, néanmoins, la Cour peut continuer à siéger, son Statut stipulant qu'un minimum de neuf juges peut suffire.

1) Première séance de la Cour.

PERMANENT COURT OF INTERNATIONAL JUSTICE

FIRST ORDINARY SESSION

FIRST
PUBLIC SITTING

*held at the Peace Palace, The Hague,
on June 15th, 1922, at 11.30 a.m.,
the President, M. Loder, presiding.¹⁾*

Present:

MM. LODER, *President*,
WEISS, *Vice-President*,
Lord FINLAY,
MM. NYHOLM,
MOORE,
DE BUSTAMANTE,
ODA,
ANZILOTTI,
BEICHMANN,
NEGULESCO,

M. HAMMARSKJÖLD, *Registrar of the Court*.

Opening of the sitting.

The PRESIDENT, in opening the sitting, stated that it marked the commencement of the work for which the Court had been established. In fact, it was the opening of the first ordinary session of the Court, fixed by the Statute for June 15th of each year.

Composition of the Court.

The PRESIDENT read a telegram in which M. Altamira informed the President that he would not be able to arrive at The Hague before the afternoon of the same day.

The President observed that, notwithstanding this, the Court could continue to sit, as the Statute laid down that a minimum of nine judges was sufficient.

1) First meeting of the Court.

Le Président, ensuite, constate l'absence des deux juges titulaires MM. Huber et Barbosa.

A la demande du Président, le GREFFIER donne lecture d'une lettre et d'une dépêche de M. Huber expliquant les raisons de son absence et exprimant ses regrets, ainsi que d'une dépêche de M. Barbosa.

Enfin, le PRÉSIDENT constate que MM. les juges suppléants Yovanovitch et Beichmann ont été appelés, conformément au Règlement de la Cour, pour remplir les places laissées vacantes par MM. Huber et Barbosa.

M. Yovanovitch a été empêché de venir par ses occupations nationales. Pour cette raison, le juge suppléant M. Negulesco a été convoqué.

MM. Beichmann et Negulesco sont présents.

Déclaration solennelle de M. de Bustamante.

A la demande du Président, le GREFFIER donne lecture de l'article 20 du Statut et de l'article 5 du Règlement. Après quoi, M. de Bustamante est prié de se lever et de prendre l'engagement solennel visé par ces articles.

M. DE BUSTAMANTE fait la déclaration suivante :

« Je déclare solennellement que j'exercerai tous mes devoirs et attributions de juge en tout honneur et dévouement, en pleine et parfaite impartialité et en toute conscience. »

Le PRÉSIDENT déclare M. de Bustamante installé comme juge titulaire à la Cour permanente de Justice internationale.

Rôle des affaires.

A la demande du Président, le GREFFIER donne lecture des questions soumises à la Cour pour avis consultatif (annexes 1a et 1b).¹⁾

Notification des requêtes.

Le GREFFIER donne lecture de l'article 73 du Règlement

1) Voir deuxième Partie, n° 1, pages 36 à 41.

The President then recorded the absence of two judges, MM. Huber and Barbosa.

At the request of the President, the REGISTRAR read a letter and a telegram from M. Huber explaining the reasons for his absence and expressing his regret, and also a telegram from M. Barbosa.

Finally, the PRESIDENT observed that the deputy-judges MM. Yovanovitch and Beichmann had been summoned, in accordance with the Rules of Court, to fill the places left vacant by MM. Huber and Barbosa.

M. Yovanovitch had been prevented from coming by his national engagements. For this reason the deputy-judge M. Negulesco had been summoned.

MM. Beichmann and Negulesco were present.

Solemn declaration by M. de Bustamante.

At the request of the President, the REGISTRAR read Article 20 of the Statute and Article 5 of the Rules of Court. After this, M. de Bustamante was asked to rise and to make the solemn declaration in accordance with these Articles.

M. DE BUSTAMANTE made the following declaration :

“I solemnly declare that I shall exercise all my powers and duties as a judge honourably and faithfully, impartially and conscientiously.”

The PRESIDENT declared M. de Bustamante duly installed as a judge of the Permanent Court of International Justice.

List of Cases.

At the request of the President, the REGISTRAR read the questions submitted to the Court for an advisory opinion (Annexes 1*a* and 1*b*). ¹⁾

Notification of the Requests.

The REGISTRAR read Article 73 of the Rules of Court,

1) See Part. II, No. 1, pages 36 to 41.

et déclare que la requête pour avis consultatif concernant la compétence de l'Organisation internationale du Travail sur les questions de travail agricole, a été communiquée :

- à tous les Membres de la Société, par l'intermédiaire du Secrétaire général de la Société des Nations,
- aux Etats-Unis d'Amérique,
- au Gouvernement de l'Equateur,
- au Gouvernement du Hedjaz,
- au Gouvernement d'Allemagne (à titre d'information),
- au Gouvernement de Hongrie (à titre d'information),
- à la Confédération internationale des syndicats agricoles ;
- à la Ligue internationale des Sociétés agricoles (*Internationaler Bund der landwirtschaftlichen Genossenschaften*) ;
- à la Commission internationale d'agriculture ;
- à la Fédération internationale des syndicats chrétiens des travailleurs de la terre ;
- à la Fédération internationale des travailleurs de la terre ;
- à l'Institut international d'Agriculture à Rome.

Il déclare également que la requête pour avis consultatif concernant la composition de la Délégation néerlandaise à la troisième session de la Conférence internationale du Travail a été communiquée aux Gouvernements qui viennent d'être mentionnés, ainsi qu'aux organisations suivantes, savoir :

- à l'Association internationale pour la protection légale des travailleurs ;
- à la Fédération internationale des syndicats ouvriers chrétiens, et
- à la Fédération syndicale internationale.

Suite donnée aux notifications.

Le PRÉSIDENT fait savoir que la Commission internationale d'agriculture a informé le Greffier de la Cour qu'elle lui transmettra un avis après le 26 juin ;

que le Gouvernement de S. M. la Reine des Pays-Bas a communiqué au Président un memorandum avec annexes,

and stated that the request for an advisory opinion concerning the jurisdiction of the International Labour Organisation in questions relating to agricultural labour had been communicated to :

- all the Members of the League, through the Secretary-General of the League of Nations,
- the United States of America,
- the Government of Ecuador,
- the Government of the Hedjaz,
- the Government of Germany (for information),
- the Government of Hungary (for information),
- the International Federation of Agricultural Trades Unions;
- the International League of Agricultural Associations (*Internationaler Bund der landwirtschaftlichen Genossenschaften*);
- the International Agricultural Commission;
- the International Federation of Christian Unions of Land-workers;
- the International Federation of Land-workers;
- and the International Institute of Agriculture at Rome.

He also stated that the request for an advisory opinion with regard to the composition of the Netherlands Delegation at the third session of the International Labour Conference had been communicated to the above-mentioned Governments, and also to the following organisations :

- the International Association for the Legal Protection of Workers;
- the International Federation of Christian Trades Unions;
- and to the International Federation of Trades Unions.

Action taken on the notifications.

The PRESIDENT announced that the International Agricultural Commission had informed the Registrar of the Court that it would transmit an opinion after June 26th ;

that the Government of Her Majesty the Queen of the Netherlands had sent to the President a memorandum with

au sujet de la composition de la Délégation néerlandaise à la troisième session de la Conférence internationale du Travail ;

et que le Ministre de Sa Majesté britannique à La Haye a fait savoir au Greffier que le Gouvernement de Sa Majesté désirait être représenté légalement à l'audience des deux affaires qui touchent l'Organisation internationale du Travail et qui ont été renvoyées à la Cour.

Etant informé de la présence dans la salle de l'Attorney général de Sa Majesté britannique, le Président demande à Sir Ernest Pollock s'il désire prendre la parole.

Sir ERNEST POLLOCK fait la déclaration qui est reproduite à l'annexe 2. ¹⁾

Le PRÉSIDENT exprime la reconnaissance de la Cour pour l'intérêt que porte le Gouvernement britannique aux affaires portées devant la Cour et pour les déclarations de Sir Ernest Pollock.

Procédure pour l'examen des questions soumises à la Cour pour avis consultatif.

Le PRÉSIDENT, en poursuivant, déclare que la Cour s'est mise d'accord sur quelques règles spéciales touchant la procédure à suivre pour l'examen des questions qu'elle doit maintenant étudier.

Ces règles sont les suivantes :

La Cour entendra en séance publique les représentants de tout Etat ou de tout organisme qui, avant le 23 juin, exprimerait son désir d'être entendu. Après les audiences, la Cour examinera l'affaire en séance privée. Les opinions formulées par la Cour sur les questions à l'examen seront lues en séance publique.

La Cour traitera d'abord la question concernant la nomination du délégué ouvrier néerlandais à la troisième Conférence internationale du Travail et, en second lieu, la question touchant la compétence de l'Organisation internationale du Travail en matière de travail agricole.

1) Voir deuxième Partie, n° 2, page 42.

annexes on the subject of the composition of the Netherlands Delegation at the third session of the International Labour Conference ;

and that His Britannic Majesty's Minister at The Hague had informed the Registrar that His Majesty's Government wished to be legally represented at the hearing of the two cases which had been submitted to the Court, affecting the International Labour Organisation.

Having been informed of the presence in Court of His Britannic Majesty's Attorney-General, the President asked Sir Ernest Pollock if he wished to address the Court.

Sir ERNEST POLLOCK made the speech which is reproduced in Annex 2.¹⁾

The PRESIDENT expressed the gratitude of the Court for the interest which the British Government had shown in the cases brought before the Court, and for the remarks made by Sir Ernest Pollock.

Procedure to be followed for the consideration of the questions submitted to the Court for an advisory opinion.

The PRESIDENT, continuing, said that the Court had agreed upon certain special rules with regard to the procedure to be followed for the investigation of the questions now before it.

These rules were the following :

The Court would hear at a public sitting representatives of any State or any organisation which, before June 23rd, should express its desire to be heard. After the hearings, the Court would consider the question in private. The opinion formed by the Court on the questions under consideration would be read in open Court.

The Court would first deal with the question of the nomination of the Netherlands workers' delegate to the third International Labour Conference, and, secondly, with the question of the jurisdiction of the International Labour Organisation with regard to agricultural labour.

1) See Part II, No. 2, page 42.

Date de la prochaine séance publique.

Le PRÉSIDENT propose de tenir la prochaine séance publique le jeudi 22 juin, à 11 heures du matin, si le représentant du Gouvernement britannique n'y voit pas d'objection.

Sir ERNEST POLLOCK ayant déclaré que la date mentionnée conviendrait au Gouvernement britannique, le PRÉSIDENT fixe la première audience, pour les questions qui sont portées devant la Cour à sa présente session, au jeudi 22 juin à 11 h. du matin.

L'ordre du jour étant épuisé, le PRÉSIDENT déclare la séance levée.

La séance est levée à 12 h. 30.

Le Président de la Cour
(Signé) LODER.

Le Greffier de la Cour :
(Signé) Å. HAMMARSKJÖLD.

Date of the next public sitting.

The PRESIDENT proposed to hold the next public sitting on Thursday, June 22nd, at 11 a.m., unless the representative of the British Government saw any objection to that course.

Sir ERNEST POLLOCK having declared that that date would be convenient to the British Government, the PRESIDENT stated that the first hearing in respect of the questions before the Court at its present session would take place on Thursday, June 22nd, at 11 a.m.

The agenda having been concluded, the PRESIDENT declared the sitting terminated.

The Court rose at 12.30 p.m.

(Signed) LODER,

President.

(Signed) Å. HAMMARSKJÖLD,

Registrar.

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE

DEUXIÈME SÉANCE PUBLIQUE

*tenue au Palais de la Paix, La Haye,
le 22 juin 1922, à 11 heures,
sous la présidence de M. Loder, Président.¹⁾*

Présents :

MM. LODER, *Président*,
WEISS, *Vice-Président*,

LORD FINLAY,

MM. NYHOLM,
MOORE,
DE BUSTAMANTE,
ALTAMIRA,
ODA,
ANZILOTTI,
BEICHMANN,
NEGULESCO,

M. HAMMARSKJÖLD, *Greffier de la Cour*.

Le PRÉSIDENT, en premier lieu, rappelle la décision de la Cour d'entendre, en séance publique, des représentants de tout gouvernement ou de toute organisation internationale qui, avant le 23 juin, notifieraient leur désir d'être ainsi entendus.

Ensuite, il donne la liste des notifications reçues jusqu'ici, comme suit :

Le Gouvernement britannique désire être entendu au sujet des deux questions actuellement soumises à la Cour ;

Le Gouvernement de Sa Majesté la Reine des Pays-Bas désire être entendu au sujet de la question touchant la nomination du délégué ouvrier néerlandais à la troisième Conférence du Travail ;

1) Cinquième séance de la Cour.

FIRST ORDINARY SESSION

SECOND PUBLIC SITTING

*held at the Peace Palace, The Hague,
on June 22nd, 1922, at 11 a.m.,
the President, M. Loder, presiding.¹⁾*

Present :

MM. LODER, *President*,
WEISS, *Vice-President*,

Lord FINLAY,

MM. NYHOLM,

MOORE,

DE BUSTAMANTE,

ALTAMIRA,

ODA,

ANZILOTTI,

BEICHMANN,

NEGULESCO,

M. HAMMARSKJÖLD, *Registrar of the Court*.

THE PRESIDENT in the first place referred to the Court's decision to hear at a public sitting the representatives of any Government or international organisation which before June 23rd gave notice of a desire to be heard.

He then enumerated the notifications already received, which were as follows :

The British Government wished to be heard with regard to the two questions before the Court ;

The Government of Her Majesty the Queen of the Netherlands wished to be heard with regard to the question of the nomination of the Netherlands workers' delegate to the Third Labour Conference ;

1) Fifth meeting of the Court.

Le Gouvernement hongrois désire être entendu sur la question de la compétence de l'Organisation internationale du Travail en matière agricole. Parlant de la notification faite par la Hongrie, le Président constate que la Hongrie a le droit de se présenter devant la Cour pour fournir des informations, puisque la Cour est ouverte à tous les Etats, selon l'article 35 de son Statut ; elle peut être admise aux mêmes conditions que les Membres de la Société, étant donné que le Conseil de la Société des Nations n'a pas fixé de conditions spéciales en matière d'avis consultatifs. Enfin, le Traité de Trianon, contenant le statut de l'Organisation internationale du Travail, a été dûment ratifié par la Hongrie.

Le Président mentionne également que le Gouvernement roumain désire être entendu au sujet de la question touchant le travail agricole, et que le Gouvernement portugais a notifié son désir d'être entendu, sans dire toutefois au sujet de quelle question.

Enfin, la Fédération syndicale internationale désire fournir des informations au sujet des deux questions, tandis que la Fédération internationale des syndicats chrétiens veut être entendue seulement au sujet de la question touchant le travail agricole.

Ensuite, le Président rappelle la décision prise par la Cour selon laquelle le Gouvernement britannique peut exposer son point de vue à la présente séance. Il constate qu'il a reçu des documents autorisant sir Ernest Pollock et M. Talbot à parler devant la Cour.

Enfin, le Président donne la parole au représentant britannique en lui rappelant que, selon une décision de la Cour, celle-ci traitera tout d'abord la question de la désignation du délégué ouvrier néerlandais ; il prie donc le représentant britannique de parler seulement au sujet de cette question.

M. TALBOT, représentant le Gouvernement britannique, expose le point de vue de son Gouvernement.¹⁾

1) Voir page 44 le discours de M. Talbot, reproduit dans la deuxième Partie, n° 3 (annexe 8a).

The Hungarian Government desired to be heard with regard to the question of the competence of the International Labour Organisation as regards agriculture. Referring to the notification received from Hungary, the President observed that Hungary was entitled to appear before the Court for the purpose of supplying information, since, in accordance with Article 35 of the Statute, the Court was open to all States. She could be admitted on the same conditions as the Members of the League, because the Council of the League of Nations had not fixed any special conditions for advisory opinions. Furthermore, the Treaty of Trianon, which embodied the Statute of the International Labour Organisation, had been duly ratified by Hungary.

The President went on to say that the Roumanian Government wished to be heard upon the question of agricultural labour and that the Portuguese Government had given notice of a desire to be heard without indicating upon which question it desired to speak.

The International Federation of Trade Unions desired to make statements on both questions, and the International Federation of Christian Trades Unions wished to be heard with regard to the question of agricultural labour.

The President next referred to the decision taken by the Court in accordance with which the British Government would state its views at that sitting. He observed that he had received duly authenticated credentials for Sir Ernest Pollock and Mr. Talbot.

Finally, the President called upon the British representative to speak, at the same time reminding him that, in accordance with the Court's decision, the question of the appointment of the Netherlands workers' delegate would be taken first. He therefore requested the British representative to confine his remarks to that subject.

Mr. TALBOT, representing the British Government, then stated the views of his Government.¹⁾

1) See page 44 for Mr. Talbot's speech, which is reproduced in Part II, No. 3 (Annex 8a).

Le PRÉSIDENT exprime la reconnaissance de la Cour pour les renseignements et explications fournis par le représentant britannique de la part de son Gouvernement.

En réponse aux deux questions concernant la procédure, posées par le représentant, le Président répond tout d'abord que l'article 34 du Statut concerne exclusivement la procédure contentieuse et qu'il ne saurait, par conséquent, être affecté par la procédure adoptée par la Cour pour les avis consultatifs, en vertu de l'article 73 de son Règlement. En deuxième lieu, le Président déclare que la Cour, qui siège chaque jour, préfère ne traiter qu'une question à la fois, de sorte qu'elle entendra tout d'abord les gouvernements et organisations qui ont des informations à fournir sur la question concernant l'interprétation de l'article 389.

S'adressant au représentant du Gouvernement des Pays-Bas, présent dans la salle, le Président déclare que la Cour a décidé de l'entendre en séance publique le jeudi 29 juin à 11 heures.

Les dates et heures des séances publiques qui pourront avoir lieu entre temps, seront publiées.

La séance est levée à 12 h. 20.

Le Président de la Cour :

(Signé) LODER.

Le Greffier de la Cour :

(Signé) Å. HAMMARSKJÖLD.

THE PRESIDENT expressed the thanks of the Court for the information and exposition of his Government's views furnished by the British representative.

In reply to the questions as regards procedure put by the representative, the President replied that, in the first place, Article 34 of the Statute referred exclusively to contentious procedure and that consequently its force was in no way impaired by the procedure adopted by the Court, under Article 73 of the Rules of Court, with regard to advisory opinions. In the second place, the President stated that the Court, which sat daily, preferred to deal with only one question at a time ; it would therefore begin by hearing all Governments and organisations which had statements to make with regard to the question of the interpretation of Article 389.

Addressing the representative of the Netherlands Government, who was present in Court, the President stated that the Court had decided to hear him at a public sitting on Thursday, June 29th, at 11 a.m.

The dates and hours of any public sittings to be held in the meantime would be publicly announced.

The Court rose at 12.20 p.m.

(Signed) LODER

President.

(Signed) Å HAMMARSKJÖLD,
Registrar

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE

TROISIÈME SÉANCE PUBLIQUE

*tenue au Palais de la Paix, La Haye,
le 24 juin 1922, à 11 heures,
sous la présidence de M. Loder, Président.¹⁾*

Présents :

MM. LODER, *Président*,
WEISS, *Vice-Président*,
Lord FINLAY,
MM. NYHOLM,
MOORE,
DE BUSTAMANTE,
ALTAMIRA,
ODA,
ANZILOTTI,
BEICHMANN,
NEGULESCO,

M. HAMMARSKJÖLD, *Greffier de la Cour.*

Le PRÉSIDENT donne d'abord la liste des gouvernements et organisations qui désirent être entendus par la Cour, et qui ont notifié ce désir depuis la dernière séance publique de la Cour.

Le Gouvernement tchécoslovaque désire être entendu au sujet des deux questions dont la Cour se trouve saisie.

Le Gouvernement français au sujet de la question de la compétence de l'Organisation internationale du Travail en matière de travail agricole.

Le Gouvernement danois au sujet de la même question.

Le Gouvernement italien au sujet de la même question.

Le Bureau international du Travail à Genève désire ex-

1) Septième séance de la Cour.

FIRST ORDINARY SESSION

THIRD PUBLIC SITTING

*held at the Peace Palace, The Hague,
on June 24th, 1922, at 11 a.m.,
the President, M. Loder, presiding.¹⁾*

Present :

MM. LODER, *President*,
WEISS, *Vice-President*,
Lord FINLAY,
MM. NYHOLM,
MOORE,
DE BUSTAMANTE,
ALTAMIRA,
ODA,
ANZILOTTI,
BEICHMANN,
NEGULESCO,

M. HAMMARSKJÖLD, *Registrar of the Court.*

The PRESIDENT, in the first place, read a list of Governments and Organisations which desired to be heard by the Court and which had given notice of their desire since the last public sitting of the Court.

The Czechoslovak Government wished to be heard on the two questions before the Court.

The French Government, with regard to the competence of the International Labour Organisation in questions relating to agricultural labour.

The Danish Government on the same question.

The Italian Government on the same question.

The International Labour Office at Geneva wished to

1) Seventh meeting of the Court.

pliquer son point de vue au sujet de la question de la nomination du délégué ouvrier néerlandais à la troisième Conférence internationale du Travail et, éventuellement, au sujet de la compétence de l'Organisation internationale du Travail en matière agricole.

La Fédération internationale des syndicats ouvriers chrétiens désire être entendue au sujet de la première question, et la Commission internationale d'agriculture à Paris, au sujet de la dernière question.

L'Association internationale pour la protection légale des travailleurs a nommé un représentant afin de pouvoir, le cas échéant, être entendue par la Cour.

Le Président communique ensuite l'ordre établi par la Cour pour les audiences.

En ce qui concerne la question de l'interprétation de l'article 389 du Traité de Versailles, l'ordre est le suivant :

le lundi 26 juin, à 11 h., la Fédération internationale des syndicats ouvriers chrétiens ;

le mardi 27 juin, à 11 h., le Gouvernement portugais (au cas où ce Gouvernement désirerait être entendu au sujet de cette question) ;

le mercredi 28 juin, à 11 h., le Gouvernement tchécoslovaque au sujet de la même question ;

le jeudi 29 juin, à 11 h., le Gouvernement des Pays-Bas ;

et le jeudi 29 ou le vendredi 30 juin, le représentant du Bureau international du Travail.

En ce qui concerne la compétence de l'Organisation internationale du Travail en matière agricole, il a été décidé que les audiences commenceront le lundi 3 juillet et se poursuivront sans interruption dans l'ordre suivant :

1. Gouvernement français ;
2. Gouvernement britannique ;
3. Gouvernement hongrois ;
4. Gouvernement roumain ;
5. Gouvernement portugais (au cas où il désirerait être entendu au sujet de cette question) ;
6. Gouvernement danois (sous la même réserve) ;

state its views on the question of the nomination of the Netherlands workers' delegate to the third International Labour Conference and, possibly, also on the question of the competence of the International Labour Organisation in matters relating to agriculture.

The International Federation of Christian Trades Unions wished to be heard on the former question.

The International Agricultural Commission, of Paris, on the latter question.

The International Association for the Legal Protection of Workers had appointed a representative who could, if necessary, submit its views to the Court.

The President then announced the order fixed by the Court for the hearings.

As regards the question of the interpretation of Article 389 of the Treaty of Versailles, the order was to be as follows :

On Monday, June 26th, at 11 a.m., the International Federation of Christian Trades Unions ;

On Tuesday, June 27th, at 11 a.m., the Portuguese Government (in the event of this Government wishing to be heard on this question) ;

On Wednesday, June 28th, at 11 a.m., the Czechoslovak Government on the same question ;

On Thursday, June 29th, at 11 a.m., the Netherlands Government ;

On Thursday, June 29th or Friday, June 30th, the representative of the International Labour Office.

With regard to the question of the competence of the International Labour Organisation in agricultural matters, it had been decided that the hearings would commence on Monday, July 3rd, and would be continued without interruption in the following order :

1. French Government ;
2. British Government ;
3. Hungarian Government ;
4. Roumanian Government ;
5. Portuguese Government (should it wish to be heard on this question) ;
6. Danish Government (with the same reservation) ;

7. Gouvernement tchécoslovaque ;
8. Gouvernement italien ;
9. Fédération syndicale internationale ;
10. Commission internationale d'agriculture à Paris ;
11. Association internationale pour la protection légale des travailleurs (au cas où Mgr. Nolens notifierait son désir d'être entendu) ;
12. Le Bureau international du Travail.

Ensuite, le Président rappelle qu'il a été décidé qu'à la présente séance les représentants de la Fédération syndicale internationale exposeront leur point de vue. Il déclare avoir reçu les pouvoirs en bonne et due forme de M. Oudegeest, Secrétaire général de la Fédération syndicale internationale, et M. Mendels, avocat à Amsterdam. Il donne la parole à M. Mendels.

M. MENDELS prononce le discours reproduit à l'annexe 15a.¹⁾

Pendant le discours, le PRÉSIDENT pose à M. Mendels la question de savoir si la Fédération syndicale internationale a été invitée par le Gouvernement néerlandais avec les autres organisations pour se mettre d'accord avec le Gouvernement au sujet de la désignation du délégué ouvrier à la troisième Conférence internationale du Travail, et si la Fédération a accepté cette invitation.

M. MENDELS répond à ces deux questions par l'affirmative, en ajoutant que la Fédération a pris part à des discussions avec le Ministre compétent.

A la fin du discours de M. Mendels, le PRÉSIDENT lui exprime la gratitude de la Cour pour son exposé et rappelle ensuite que la prochaine séance publique aura lieu le lundi 26 juin, à 11 heures du matin.

La séance est levée à 12 h. 30.

Le Président de la Cour :

(Signé) LODER.

Le Greffier de la Cour :

(Signé) Å. HAMMARSKJÖLD

1) Voir deuxième Partie, n° 4, page 58.

7. The Czechoslovak Government ;
8. The Italian Government ;
9. The International Federation of Trades Unions ;
10. The International Agricultural Commission of Paris ;
11. The International Association for the Legal Protection of Workers (should Mgr. Nolens give notice of a wish to be heard) ;
12. The International Labour Office.

The President then recalled the fact that it had been decided to hear the representatives of the International Federation of Trades Unions at the present sitting. He stated that the credentials of M. Oudegeest, Secretary-General of the International Federation of Trades Unions, and of M. Mendels, barrister at Amsterdam, had been received in good and due form. He called upon M. Mendels to speak.

M. MENDELS then delivered the speech which is reproduced in Annex 15*a*.¹⁾

During the speech, the PRESIDENT asked M. Mendels whether the International Federation of Trades Unions had been invited by the Netherlands Government, together with other organisations, to come to an agreement with the Government on the subject of the nomination of the workers' delegate to the Third International Labour Conference, and whether the Federation had accepted this invitation.

M. MENDELS replied to these two questions in the affirmative, adding that the Federation had taken part in these discussions with the competent Minister.

At the conclusion of his speech, the PRESIDENT expressed the thanks of the Court to M. Mendels, and stated that the next public sitting would take place on Monday, June 26th, at 11 a.m.

The Court rose at 12.30 p.m.

(Signed) LODER,
President.

(Signed) Å. HAMMARSKJÖLD.
Registrar.

1) See Part II, No. 4, page 58.

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE

QUATRIÈME SÉANCE PUBLIQUE

*tenue au Palais de la Paix, La Haye,
le 26 juin 1922, à 11 heures,
sous la présidence de M. Loder, Président.¹⁾*

Présents :

MM. LODER, *Président*,
WEISS, *Vice-Président*,

Lord FINLAY,

MM. NYHOLM,

MOORE,

DE BUSTAMANTE,

ALTAMIRA,

ODA,

ANZILOTTI,

BEICHMANN,

NEGULESCO,

M. HAMMARSKJÖLD, *Greffier de la Cour.*

Le PRÉSIDENT rappelle à la Cour qu'il a été décidé d'autoriser la Fédération internationale des syndicats ouvriers chrétiens à expliquer au cours de la présente audience ses vues sur la question de la nomination du délégué ouvrier néerlandais à la troisième Conférence internationale du Travail. Il a ajouté qu'il a reçu et examiné les pleins pouvoirs dont M. Serrarens, Secrétaire général de cette Fédération, a été muni par elle, et les a trouvés en bonne et due forme (annexe 16).²⁾

Le Président demande si M. Serrarens est présent; ayant reçu une réponse affirmative, il donne la parole à M. Serrarens.

1) Huitième séance de la Cour.

2) Non reproduit.

FIRST ORDINARY SESSION

FOURTH PUBLIC SITTING

*held at the Peace Palace, The Hague,
on June 26th, 1922, at 11 a.m.
the President, M. Loder, presiding.¹⁾*

Present :

MM. LODER, *President*,
WEISS, *Vice-President*,

LORD FINLAY,

MM. NYHOLM,
MOORE,
DE BUSTAMANTE,
ALTAMIRA,
ODA,
ANZILOTTI,
BEICHMANN,
NEGULESCO,

M. HAMMARSKJÖLD, *Registrar of the Court*.

The PRESIDENT reminded the Court that it had been decided that the International Federation of Christian Trades Unions should be permitted to explain its views at the present hearing on the question of the appointment of the Netherlands workers' delegate to the third International Labour Conference, and stated that the credentials of M. Serrarens, Secretary-General of the Federation, had been duly deposited and found in good and due form. (Annex 16.)²⁾

The President asked if M. Serrarens was present ; having ascertained that this was the case, he called upon M. Serrarens to speak.

1) Eighth meeting of the Court.

2) Not reproduced.

M. SERRARENS formule les déclarations reproduites à l'annexe 17.¹⁾

Le PRÉSIDENT remercie au nom de la Cour M. Serrarens pour les renseignements qu'il a fournis.

La séance est levée à 11 h. 30.

Le Président de la Cour:
(Signé) LODER.

Le Greffier de la Cour:
(Signé) Å. HAMMARSKJÖLD.

1) Voir deuxième Partie, n° 5, page 75.

M. SERRARENS then made the statement which is reproduced in Annex 17. ¹⁾

The PRESIDENT thanked M. Serrarens on behalf of the Court for his statement.

The Court rose at 11.30 a.m.

(Signed) LODER,

President.

(Signed) Å. HAMMARSKJÖLD,

Registrar.

1) See Part II, No. 5, page 75.

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE

CINQUIÈME SÉANCE PUBLIQUE

*tenue au Palais de la Paix, La Haye,
le 29 juin 1922, à 11 heures,
sous la présidence de M. Loder, Président.¹⁾*

Présents :

MM. LODER, *Président*,
WEISS, *Vice-Président*,
Lord FINLAY,
MM. NYHOLM,
MOORE,
DE BUSTAMANTE,
ALTAMIRA,
ODA,
ANZILOTTI,
BEICHMANN,
NEGULESCO,

M. HAMMARSKJÖLD, *Greffier de la Cour.*

Le PRÉSIDENT ouvre la séance en constatant que la présente audience sera consacrée à l'exposé que fera, au nom de son Gouvernement, le représentant néerlandais. et que le Ministre des Affaires étrangères des Pays-Bas a communiqué au Président, par une lettre en date du 20 juin, que le Gouvernement de la Reine se fera représenter par M. J. Limburg, Docteur en Droit, Bâtonnier de l'Ordre des avocats à La Haye, accompagné de M. A. N. Joekes, Docteur en Droit, Chef de Division au Ministère du Travail.

Ensuite, le Président donne la parole à M. LIMBURG, qui fait l'exposé reproduit à l'annexe 19.²⁾

A la suite de son exposé, M. Limburg dépose entre les mains du Greffier les documents suivants, dont les numéros 2 à 7 sont reproduits aux annexes 20, 20a, 20b, 20c, 20d et 20e³⁾ :

1) Treizième séance de la Cour.

2) Voir deuxième Partie, n° 6, page 81.

3) Voir deuxième Partie, n° 7, page 103.

FIRST ORDINARY SESSION

FIFTH PUBLIC SITTING

*held at the Peace Palace, The Hague,
on June 29th, 1922, at 11 a.m.,
the President, M. Loder, presiding.¹⁾*

Present :

MM. LODER, *President*,
WEISS, *Vice-President*,

Lord FINLAY,

MM. NYHOLM,
MOORE,
DE BUSTAMANTE,
ALTAMIRA,
ODA,
ANZILOTTI,
BEICHMANN,
NEGULESCO,

M. HAMMARSKJÖLD, *Registrar of the Court*.

The PRESIDENT, in opening the sitting, said that the Court would now hear the statement which was to be made by the Netherlands representative on behalf of his Government and that the Netherlands Foreign Minister, in a letter dated June 20th, had informed the President that Her Majesty's Government would be represented by M. J. Limburg, Doctor of Law and Leader of the Bar at the Hague, accompanied by M. A. N. Joekes, Doctor of law and Head of Department in the Ministry of Labour.

The President then called upon M. LIMBURG, who delivered the speech reproduced in Annex 19.²⁾

After his speech M. Limburg handed to the Registrar the following documents, of which Nos. 2 to 7 are reproduced in Annexes 20, 20a, 20b, 20c, 20d and 20e³⁾ :

¹⁾ Thirteenth meeting of the Court.

²⁾ See Part II, No. 6, page 81.

³⁾ See Part II, No. 7, page 103.

1. Plaidoirie de M. le D^r. J. Limburg.
2. Lettre du Directeur du Bureau international du Travail au Ministre du Travail, du 2 juillet 1921.
3. Réponse du Ministre du Travail au Directeur du Bureau international du Travail, du 22 juillet 1921 (Dir. A. D. N^o 272). (Texte néerlandais avec traduction française.)
4. Lettre du Ministre du Travail, du 22 juillet 1921, à : la Confédération néerlandaise des syndicats ouvriers, la Confédération néerlandaise des syndicats ouvriers catholiques, la Confédération néerlandaise des syndicats ouvriers chrétiens, la Confédération néerlandaise des syndicats ouvriers neutres (texte néerlandais avec traduction française).
5. Lettre de M. J. Oudegeest au Ministre du Travail, du 24 mai 1921, avec une lettre du même à M. Albert Thomas, de mai 1921 (texte néerlandais avec traduction française).
6. Lettre du Directeur du Bureau international du Travail à M. P. J. S. Serrarens, Secrétaire général de la Confédération internationale des syndicats chrétiens à Utrecht, du 21 septembre 1921.
7. Liste d'organisations professionnelles en divers pays, tirée de l'Annuaire international du Travail.
8. *Bulletin officiel* du Bureau international du Travail, du 31 mai 1922, Vol. V, N^o 22.
9. Statistique du mouvement syndical dans les Pays-Bas, au 1^{er} janvier 1922, publiée par le Bureau central néerlandais de statistique.

Le PRÉSIDENT remercie M. Limburg pour son exposé et constate que la prochaine audience, qui aura lieu demain à 11 heures du matin, aura pour but de permettre au Bureau international du Travail, représenté par M. Albert Thomas, d'exposer son point de vue.

• La séance est levée à 13 h. 15.

Le Président de la Cour :
(Signé) LODER.

Le Greffier de la Cour :
(Signé) Å. HAMMARSKJÖLD.

1. Speech by Dr. J. Limburg.
2. Letter from the Director of the International Labour Office to the Minister of Labour, dated July 2nd, 1921.
3. Reply from the Labour Minister to the Director of the International Labour Office, dated July 22nd, 1921 (Dir. A. D. No. 272). (Dutch text with French translation.)
4. Letter from the Minister of Labour dated July 22nd, 1921, to : the Netherlands Federation of Trades Unions, the Netherlands Federation of Catholic Trades Unions, the Netherlands Federation of Christian Trades Unions and the Netherlands Federation of Neutral Trades Unions (Dutch text with French translation).
5. Letter from M. J. Oudegeest to the Minister of Labour, dated May 24th, 1921, together with a letter from the former to M. Albert Thomas, dated May 1921 (Dutch text with French translation).
6. Letter from the Director of the International Labour Office to M. P. J. S. Serrarens, Secretary-General of the International Federation of Christian Trades Unions at Utrecht, dated September 21st, 1921.
7. A list of the industrial organisations in various countries, taken from the International Labour Year Book.
8. The *Official Journal* of the International Labour Office, issued on May 31st, 1922, Volume V, No. 22.
9. Statistics of the Trades Union movement in the Netherlands on January 1st, 1922, published by the Netherlands Central Office of Statistics.

The PRESIDENT thanked M. Limburg for his speech and stated that at the next sitting, which would take place on the following day at 11 a.m., the views of the International Labour Office would be given by M. Albert Thomas.

The Court rose at 1.15 p.m.

(Signed) LODER,

President.

(Signed) Å. HAMMARSKJÖLD,

Registrar.

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE

SIXIÈME SÉANCE PUBLIQUE

*tenue au Palais de la Paix, La Haye,
le 30 juin 1922, à 11 heures,
sous la présidence de M. Loder, Président.¹⁾*

Présents :

MM. LODER, *Président*,
WEISS, *Vice-Président*,

Lord FINLAY,

MM. NYHOLM,

MOORE,

DE BUSTAMANTE,

ALTAMIRA,

ODA,

ANZILOTTI,

BEICHMANN,

NEGULESCO,

M. HAMMARSKJÖLD, *Greffier de la Cour*.

Le PRÉSIDENT annonce que l'audience sera consacrée à l'exposé fait, au nom du Bureau international du Travail, par son Directeur, M. Albert Thomas. Il donne la parole à M. Albert Thomas.

M. ALBERT THOMAS fait l'exposé qui est reproduit à l'annexe 21.²⁾

Le PRÉSIDENT, après avoir exprimé les remerciements de la Cour, déclare close la série d'audiences relatives à la question de la nomination du délégué ouvrier néerlandais à la troisième Conférence internationale du Travail, question soumise à la Cour pour avis consultatif.

Les audiences au sujet de la seconde question dont la Cour se trouve saisie, aux fins d'un avis, et qui est relative à

1) Quatorzième séance de la Cour

2) Voir deuxième Partie, n° 8, page 123.

FIRST ORDINARY SESSION

SIXTH PUBLIC SITTING

*held at the Peace Palace, The Hague,
on June 30th, 1922, at 11 a.m.,
the President, M. Loder, presiding.¹⁾*

Present:

MM. LODER, *President*,
WEISS, *Vice-President*,
Lord FINLAY,
MM. NYHOLM,
MOORE,
DE BUSTAMANTE,
ALTAMIRA,
ODA,
ANZILOTTI,
BEICHMANN,
NEGULESCO,

M. HAMMARSKJÖLD, *Registrar of the Court.*

The PRESIDENT announced that the sitting would be devoted to the hearing of the statement to be made on behalf of the International Labour Office by its Director, M. Albert Thomas. He called on M. Albert Thomas to speak.

M. ALBERT THOMAS made the speech which is reproduced in Annex 21.²⁾

The PRESIDENT, after thanking M. Thomas on behalf of the Court, stated that the hearings with regard to the question of the appointment of the Netherlands Workers' Delegate to the third International Labour Conference, which had been submitted to the Court for an advisory opinion, were terminated.

The hearings with regard to the second question submitted to the Court for an advisory opinion, that was to say, the

1) Fourteenth meeting of the Court.

2) See Part II, No. 8, page 123.

la compétence de l'Organisation internationale du Travail en matière de travail agricole, commenceront le lundi 3 juillet, à 11 heures du matin.

A cette occasion le représentant de la France prendra la parole; le représentant de la Grande-Bretagne prendra la parole après lui. Les audiences se poursuivront ensuite dans l'ordre annoncé par le Président lors d'une séance antérieure.

Le Président déclare enfin que l'avis de la Cour, au sujet de la première question, sera lu en séance publique. La date et l'heure de cette séance seront communiquées ultérieurement.

La séance est levée à 13 h. 15.

Le Président de la Cour :

(Signé) LODER.

Le Greffier de la Cour :

(Signé) Å. HAMMARSKJÖLD.

question of the competence of the International Labour Organisation with regard to agricultural labour, would commence on Monday, July 3rd, at 11 a.m.

At that sitting the French representative would speak. He would be followed by the British representative. After that the hearings would be continued in the order announced by the President at a previous sitting.

The President finally stated that the opinion of the Court upon the first question would be read in open Court at a date and hour to be subsequently announced.

The Court rose at 1.15 p.m.

(Signed) LODER,
President.

(Signed) Å. HAMMARSKJÖLD,
Registrar.

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE

SEPTIÈME
SÉANCE PUBLIQUE

*tenue au Palais de la Paix, La Haye,
le 3 juillet 1922, à 11 heures,
sous la présidence de M. Loder, Président.¹⁾*

Présents :

MM. LODER, *Président*,
WEISS, *Vice-Président*,

Lord FINLAY,

MM. NYHOLM,

MOORE,

DE BUSTAMANTE,

ALTAMIRA,

ODA,

ANZILOTTI,

BEICHMANN,

NEGULESCO,

M. HAMMARSKJÖLD, *Greffier de la Cour*.

Le PRÉSIDENT donne la parole à M. de Lapradelle, représentant du Gouvernement français.

M. DE LAPRADELLE fait l'exposé qui est reproduit à l'annexe 22.²⁾

Le PRÉSIDENT, après avoir remercié M. de Lapradelle pour son exposé, déclare que le représentant britannique, M. Talbot, sera entendu à la prochaine séance publique de la Cour, qui aura lieu le jeudi 4 juillet à 11 heures.

Le Président appelle ensuite l'attention du représentant britannique sur les explications qui se trouvent dans le dictionnaire d'Oxford relativement aux mots *industrial* et

1) Quinzième séance de la Cour.

2) Voir deuxième Partie, n° 9, page 153.

FIRST ORDINARY SESSION

SEVENTH PUBLIC SITTING

*held at the Peace Palace, The Hague,
on July 3rd, 1922, at 11 a.m.,
the President, M. Loder, presiding.¹⁾*

Present:

MM. LODER, *President*,
WEISS, *Vice-President*,

LORD FINLAY,

MM. NYHOLM,
MOORE,
DE BUSTAMANTE,
ALTAMIRA,
ODA,
ANZILOTTI,
BEICHMANN,
NEGULESCO,

M. HAMMARSKJÖLD, *Registrar of the Court*.

The PRESIDENT called upon M. de Lapradelle, representative of the French Government, to speak.

M. DE LAPRADELLE made the statement which is reproduced in Annex 22. ²⁾

The PRESIDENT, after thanking M. de Lapradelle for his statement, announced that the British representative, Mr. Talbot, would be asked to speak at the next public sitting of the Court, on Tuesday, July 4th, at 11 a.m.

The President drew the attention of the British representative to the explanations given in the "Oxford" dictionary of the words "industrial" and "industry", and to the fact

¹⁾ Fifteenth meeting of the Court.

²⁾ See Part II, No. 9, page 153.

industry, et sur le fait que l'interprétation correcte de ces mots peut avoir une grande influence sur la solution à donner à la question soumise à la Cour.

Le Président annonce qu'après le représentant britannique, les représentants de la Hongrie, de la Roumanie, du Portugal, du Danemark et de l'Italie, seront entendus successivement et dans l'ordre indiqué.

La séance est levée à 16 heures, après avoir été suspendue de 13 heures à 15 h. 30.

Le Président de la Cour :
(Signé) LODER.

Le Greffier de la Cour :
(Signé) Å. HAMMARSKJÖLD.

that the proper interpretation of these words might have a great influence on the solution of the question submitted to the Court.

The President then stated that, after the British representative, the representatives of Hungary, Roumania, Portugal, Denmark and Italy would be called upon to speak successively and in the order indicated.

The Court rose at 4 p.m. ; an adjournment had taken place from 1 p.m. to 3.30 p.m.

(Signed) LODER,

President.

(Signed) Å. HAMMARSKJÖLD,

Registrar.

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE

HUITIÈME SÉANCE PUBLIQUE

*tenue au Palais de la Paix, La Haye,
le 4 juillet 1922, à 11 heures,
sous la présidence de M. Loder, Président.¹⁾*

Présents :

MM. LODER, *Président*,
WEISS, *Vice-Président*,
Lord FINLAY,
MM. NYHOLM,
MOORE,
DE BUSTAMANTE,
ALTAMIRA,
ODA,
ANZILOTTI,
BEICHMANN,
NEGULESCO,

M. HAMMARSKJÖLD, *Greffier de la Cour*.

Le PRÉSIDENT donne la parole au représentant de la Grande-Bretagne, M. Talbot.

M. TALBOT fait l'exposé qui est reproduit à l'annexe 23.²⁾

Le PRÉSIDENT suspend la séance à 13 heures en déclarant qu'à la reprise, qui aura lieu à 15 h. 30, les représentants des Gouvernements hongrois et roumain seront entendus.

A la reprise de la séance, le PRÉSIDENT constate que les dits représentants ne sont pas présents.

Il déclare que la prochaine audience aura lieu le lendemain à 11 heures du matin. A cette occasion seront entendus, en

1) Seizième séance de la Cour.

2) Voir deuxième Partie, n° 10, page 191.

FIRST ORDINARY SESSION

EIGHTH PUBLIC SITTING

*held at the Peace Palace, The Hague,
on July 4th, 1922, at 11 a.m.,
the President, M. Loder, presiding.¹⁾*

Présent :

MM. LODER, *President*,
WEISS, *Vice-President*,
Lord FINLAY,

MM. NYHOLM,
MOORE,
DE BUSTAMANTE,
ALTAMIRA,
ODA,
ANZILOTTI,
BEICHMANN,
NEGULESCO,

M. HAMMARSKJÖLD, *Registrar of the Court*.

The PRESIDENT called upon Mr. Talbot, the British representative, to speak.

Mr. TALBOT made the statement reproduced in Annex 23.²⁾

The PRESIDENT adjourned the hearing at 1 p.m., stating that on resumption at 3.30 p.m., the Hungarian and Roumanian representatives would be heard.

On the hearing being resumed, the PRESIDENT stated that the above-mentioned representatives had not appeared.

He announced that the next hearing would take place on the following day at 11 a.m. On that occasion the

1) Sixteenth meeting of the Court.

2) See Part II, No. 10, page 191.

premier lieu, les représentants des Gouvernements portugais, danois et italien, et ensuite les représentants des organisations internationales, dans l'ordre déjà établi par la Cour.

La séance est levée à 16 h. 35.

Le Président de la Cour :

(Signé) LODER.

Le Greffier de la Cour :

(Signé) Å. HAMMARSKJÖLD.

representatives of the Portuguese, Danish and Italian Governments would first be heard and then the representatives of the international organisations in the order already fixed by the Court.

The Court rose at 4.35 p.m.

(Signed) LODER,

President.

(Signed) Å. HAMMARSKJÖLD,

Registrar.

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE

NEUVIÈME SÉANCE PUBLIQUE

*tenu au Palais de la Paix, La Haye,
le 5 juillet 1922, à 11 heures,
sous la présidence de M. Loder, Président.¹⁾*

Présents :

MM. LODER, *Président*,
WEISS, *Vice-Président*,
Lord FINLAY,
MM. NYHOLM,
MOORE,
DE BUSTAMANTE,
ALTAMIRA,
ODA,
ANZILOTTI,
BEICHMANN,
NEGULESCO,

M. HAMMARSKJÖLD, *Greffier de la Cour.*

Le PRÉSIDENT demande si, ainsi qu'il en a été informé, M. Charles de Mayer, représentant du Gouvernement hongrois, se trouve dans la salle.

M. de Mayer est présent.

Le PRÉSIDENT déclare que l'absence de M. de Mayer lors de la séance précédente a été causée par des circonstances dont il n'était pas maître. Pour ce motif, M. de Mayer sera autorisé à prendre la parole au nom de son Gouvernement après que le représentant du Gouvernement portugais aura fait son exposé.

Le Président donne la parole au représentant du Gouvernement portugais, M. José Caeiro da Matta.

M. DA MATTA donne lecture de la déclaration reproduite à l'annexe 25a. ²⁾

1) Dix-huitième séance de la Cour.

2) Voir deuxième Partie, n° 11, page 208

FIRST ORDINARY SESSION

NINTH PUBLIC SITTING

*held at the Peace Palace, The Hague,
on July 5th. 1922, at 11 a.m.,
the President, M. Loder, presiding.¹⁾*

Present:

MM. LODER, *President*,
WEISS, *Vice-President*,
Lord FINLAY,
MM. NYHOLM,
MOORE,
DE BUSTAMANTE,
ALTAMIRA,
ODA,
ANZILOTTI,
BEICHMANN,
NEGULESCO,

M. HAMMARSKJÖLD, *Registrar of the Court.*

The PRESIDENT asked whether, as he was informed, the representative of the Hungarian Government, M. Charles de Mayer, was present in Court.

M. de Mayer was present.

The PRESIDENT then stated that M. de Mayer's absence at the preceding sitting was due to unavoidable circumstances. For this reason, M. de Mayer would be allowed to speak on behalf of his Government after the representative of the Portuguese Government had made his statement.

The President called upon the Portuguese representative, M. José Caêiro da Matta, to address the Court.

M. DA MATTA read the statement reproduced in Annex 25a.²⁾

1) Eighteenth meeting of the Court.

2) See Part II, No. 11, page 208.

Le PRÉSIDENT remercie M. da Matta au nom de la Cour et donne la parole à M. de Mayer.

M. DE MAYER présente ses excuses à la Cour pour avoir été dans l'impossibilité d'assister à la séance précédente, et donne lecture de l'exposé reproduit à l'annexe 25b. ¹⁾

Le PRÉSIDENT, après avoir remercié M. de Mayer pour son exposé, demande si le représentant du Danemark est présent.

Le représentant du Danemark n'est pas présent.

Le PRÉSIDENT demande alors si le représentant de l'Italie est présent.

Le représentant de l'Italie n'est pas présent.

Le PRÉSIDENT demande alors au représentant de la Commission internationale d'agriculture à Paris, M. Jules Maenhaut, de vouloir bien prendre la parole.

M. MAENHAUT fait l'exposé reproduit à l'annexe 25c. ²⁾

Le PRÉSIDENT, après avoir remercié M. Maenhaut, donne lecture d'une lettre de Mgr. Nolens, représentant de l'Association internationale pour la protection légale des travailleurs, par laquelle Mgr. Nolens l'informe qu'il renonce au droit de parler au nom de cette Association.

Le Président déclare que la Cour entendra à sa prochaine séance, qui aura lieu le jour suivant à 11 heures du matin, le représentant du Bureau international du Travail, M. Albert Thomas.

La Cour entendra finalement, lundi 10 juillet, à 11 heures du matin, le représentant de la Fédération internationale des Syndicats, M. Jouhaux.

La séance est levée à 12 h. 15.

Le Président de la Cour :

(Signé) LODER.

Le Greffier de la Cour :

(Signé) Å. HAMMARSKJÖLD.

1) Voir deuxième Partie, n° 11, page 211.

2) Voir deuxième Partie, n° 11, page 213.

The PRESIDENT expressed the thanks of the Court to M. da Matta and called upon M. de Mayer to speak.

M. DE MAYER apologised to the Court for not having been able to attend the preceding sitting and read the statement reproduced in Annex 25b. ¹⁾

The PRESIDENT, after having thanked M. de Mayer for his statement, asked whether the representative of Denmark was present.

The representative of Denmark was not present.

The PRESIDENT then asked whether the representative of Italy was present.

The representative of Italy was not present.

The PRESIDENT then called upon M. Jules Maenhaut, the representative of the International Agricultural Commission at Paris, to speak.

M. MAENHAUT made the statement reproduced in Annex 25c. ²⁾

The PRESIDENT, after having thanked M. Maenhaut, read a letter from Monsignor Nolens, representing the International Association for the Legal Protection of Workers, stating that Monsignor Nolens had decided to abandon his right to speak on behalf of the Association.

The President declared that at its next sitting, which would take place on the following day at 11 a.m., the Court would hear M. Albert Thomas, the representative of the International Labour Office.

Finally, on Monday, July 10th, at 11 a.m., the Court would hear M. Jouhaux, the representative of the International Federation of Trades Unions.

The Court rose at 12.15 p.m.

(Signed) LODER,
President.

(Signed) Å. HAMMARSKJÖLD,
Registrar.

1) See Part II, No. 11, page 211.

2) See Part II, No. 11, page 213.

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE

DIXIÈME SÉANCE PUBLIQUE

*tenue au Palais de la Paix, La Haye,
le 6 juillet 1922, à 11 heures,
sous la présidence de M. Loder, Président.¹⁾*

Présents :

MM. LODER, *Président*,
WEISS, *Vice-Président*,
Lord FINLAY,
MM. NYHOLM,
MOORE,
DE BUSTAMANTE,
ALTAMIRA,
ODA,
ANZILOTTI,
BEICHMANN,
NEGULESCO,

M. HAMMARSKJÖLD, *Greffier de la Cour*.

Le PRÉSIDENT donne la parole au représentant du Bureau international du Travail, M. Albert Thomas.

M. ALBERT THOMAS commence l'exposé qui est reproduit à l'annexe 26.²⁾

Le PRÉSIDENT suspend la séance à 13 heures, en déclarant qu'une reprise aura lieu à 15 h. 30 pour permettre à M. Albert Thomas de finir son exposé.

A la reprise de la séance, M. ALBERT THOMAS achève d'exposer le point de vue du Bureau international du Travail.

1) Dix-neuvième séance de la Cour.

2) Voir deuxième Partie, n^o 12, page 221.

FIRST ORDINARY SESSION

TENTH PUBLIC SITTING

*held at the Peace Palace, The Hague,
on July 6th, 1922, at 11 a.m.,
the President, M. Loder, presiding.¹⁾*

Present :

MM. LODER, *President*,
WEISS, *Vice-President*,
Lord FINLAY,
MM. NYHOLM,
MOORE,
DE BUSTAMANTE,
ALTAMIRA,
ODA,
ANZILOTTI,
BEICHMANN,
NEGULESCO,

M. HAMMARSKJÖLD, *Registrar of the Court*.

The PRESIDENT called upon M. Albert Thomas, the representative of the International Labour Office, to address the Court.

M. ALBERT THOMAS commenced the statement reproduced in Annex 26. ²⁾

The PRESIDENT adjourned the sitting at 1 p.m., stating that it would be resumed at 3.30, in order to enable M. Albert Thomas to conclude his statement.

On the resumption of the sitting, M. ALBERT THOMAS concluded his statement with regard to the point of view adopted by the International Labour Office.

1) Nineteenth meeting of the Court.

2) See Part II, No. 12, page 221.

Le PRÉSIDENT déclare que la prochaine audience aura lieu lundi à 11 heures du matin.

A cette occasion sera entendu M. Jouhaux, représentant la Fédération syndicale internationale.

L'exposé de M. Jouhaux sera le dernier qu'entendra la Cour au sujet de la question concernant la compétence de l'Organisation internationale du Travail en matière de travail agricole.

La séance est levée à 17 heures.

Le Président de la Cour :

(Signé) LODER.

Le Greffier de la Cour :

(Signé) Å. HAMMARSKJÖLD.

The PRESIDENT stated that the next hearing would take place on Monday at 11 a.m.

M. Jouhaux, the representative of the International Federation of Trades Unions, would be heard on that occasion.

M. Jouhaux's statement would be the last to be heard by the Court on the subject of the competence of the International Labour Organisation in regard to agricultural labour.

The Court rose at 5 p.m.

(Signed) LÖDER,

President.

(Signed) Å. HAMMARSKJÖLD,

Registrar.

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE

ONZIÈME SÉANCE PUBLIQUE

*tenue au Palais de la Paix, La Haye,
le 10 juillet 1922, à 11 heures,
sous la présidence de M. Loder, Président.¹⁾*

Présents :

MM. LODER, *Président*,
WEISS, *Vice-Président*,
Lord FINLAY,
MM. NYHOLM,
MOORE,
DE BUSTAMANTE,
ALTAMIRA,
ODA,
ANZILOTTI,
BEICHMANN,
NEGULESCO,

M. HAMMARSKJÖLD, *Greffier de la Cour*.

Le PRÉSIDENT donne la parole à M. Jouhaux, ¹/₄ Vice-Président de la Fédération syndicale internationale.

M. JOUHAUX fait l'exposé qui est reproduit à l'annexe 27. ²⁾

Le PRÉSIDENT déclare terminée la série d'audiences relatives à la compétence de l'Organisation internationale du Travail en matière de travail agricole.

Il annonce que la Cour va maintenant délibérer en Chambre du conseil et donnera l'avis consultatif qui lui est demandé, en séance publique. La date et l'heure de cette séance seront annoncées en temps utile.

La séance est levée à 12 h. 15.

1) Vingtième séance de la Cour.

2) Voir deuxième Partie, n° 13, page 282.

FIRST ORDINARY SESSION

ELEVENTH PUBLIC SITTING

*held at the Peace Palace, The Hague,
on July 10th, 1922, at 11 a.m.,
the President, M. Loder, presiding.¹⁾*

Present :

MM. LODER, *President*,
WEISS, *Vice-President*,
Lord FINLAY,
MM. NYHOLM,
MOORE,
DE BUSTAMANTE,
ALTAMIRA,
ODA,
ANZILOTTI,
BEICHMANN,
NEGULESCO,

M. HAMMARSKJÖLD, *Registrar of the Court*.

The PRESIDENT called upon M. Jouhaux, Vice-President of the International Federation of Trades Unions, to address the Court.

M. JOUHAUX made the statement reproduced in Annex 27.²⁾

The PRESIDENT declared the hearings terminated with regard to the question of the competence of the International Labour Organisation in agricultural matters.

The Court would now sit in private and would give an advisory opinion on the question before it at a public sitting. The date and hour of that sitting would be announced in due time.

The Court rose at 12.15 p.m.

1) Twentieth meeting of the Court.

2) See Part II, No. 13, page 282.

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE

DOUZIÈME SÉANCE PUBLIQUE

*tenue au Palais de la Paix, La Haye,
le 31 juillet 1922, à 10 h. 30,
sous la présidence de M. Loder, Président.¹⁾*

Présents :

MM. LODER, *Président*,
WEISS, *Vice-Président*,

Lord FINLAY,

MM. NYHOLM,

MOORE,

DE BUSTAMANTE,

ALTAMIRA,

ODA,

ANZILOTTI,

BEICHMANN,

NEGULESCO,

M. HAMMARSKJÖLD, *Greffier de la Cour.*

Prononcé de l'avis consultatif N° 1.

Le PRÉSIDENT donne lecture de l'avis consultatif demandé à la Cour par le Conseil de la Société des Nations sur la question de savoir si le délégué ouvrier des Pays-Bas à la troisième session de la Conférence internationale du Travail a été désigné en conformité des dispositions du paragraphe 3 de l'article 389 du Traité de Versailles.²⁾

La séance est levée à 11 h.

Le Président de la Cour :

(Signé) LODER.

Le Greffier de la Cour :

(Signé) Å. HAMMARSKJÖLD.

1) Trente-huitième séance de la Cour.

2) Voir le texte de l'avis consultatif dans la Série B, N° 1, des Publications de la Cour permanente de Justice internationale.

FIRST ORDINARY SESSION

TWELFTH PUBLIC SITTING

*held at the Peace Palace, The Hague,
on July 31st, 1922, at 10.30 a.m.,
the President, M. Loder, presiding.¹⁾*

Present :

MM. LODER, *President*,
WEISS, *Vice-President*,

LORD FINLAY,

MM. NYHOLM,

MOORE,

DE BUSTAMANTE,

ALTAMIRA,

ODA,

ANZILOTTI,

BEICHMANN,

NEGULESCO,

M. HAMMARSKJÖLD, *Registrar of the Court*.

Pronouncement of Advisory Opinion No. 1.

The PRESIDENT read the advisory opinion which the Council of the League of Nations had requested the Court to give on the question whether the workers' delegate for the Netherlands at the Third Session of the International Labour Conference was appointed in accordance with the provisions of paragraph 3 of Article 389 of the Treaty of Versailles.²⁾

The Court rose at 11 a.m.

(Signed) LODER,

President.

(Signed) Å. HAMMARSKJÖLD,

Registrar.

1) Thirty-eighth meeting of the Court.

2) For text of the Advisory Opinion, see Series B, No. 1, of the Publications of the Permanent Court of International Justice.

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE

TREIZIÈME
SÉANCE PUBLIQUE

*tenue au Palais de la Paix, La Haye,
le 3 août 1922, à 10 h. 30,
sous la présidence de M. Loder, Président.¹⁾*

Présents :

MM. LODER, *Président*,

WEISS, *Vice-Président*,

Lord FINLAY,

MM. NYHOLM,

MOORE,

DE BUSTAMANTE,

ALTAMIRA,

ODA,

ANZILOTTI,

NEGULESCO,

M. HAMMARSKJÖLD, *Greffier de la Cour*.

Le PRÉSIDENT invite M. A. de Lapradelle, représentant du Gouvernement français, à prendre la parole, relativement à la question de savoir si «l'examen de propositions tendant à organiser et développer les moyens de production agricole et l'examen de toutes autres questions de même nature rentrent dans la compétence de l'Organisation internationale du Travail», question qui est soumise à la Cour pour avis consultatif.

M. A. DE LAPRADELLE fait l'exposé reproduit à l'annexe 37. ²⁾

La séance est levée à 11 h. 50.

Le Président de la Cour :

(Signé) LODER.

Le Greffier de la Cour :

(Signé) Å. HAMMARSKJÖLD.

1) Quarantième séance de la Cour.

2) Voir deuxième Partie, n° 14, page 296.

FIRST ORDINARY SESSION

THIRTEENTH PUBLIC SITTING

*held at the Peace Palace, The Hague,
on August 3rd, 1922, at 10.30 a.m.,
the President, M. Loder, presiding.¹⁾*

Present:

MM. LODER, *President*,
WEISS, *Vice-President*,
Lord FINLAY,
MM. NYHOLM,
MOORE,
DE BUSTAMANTE,
ALTAMIRA,
ODA,
ANZILOTTI,
NEGULESCO,

M. HAMMARSKJÖLD, *Registrar of the Court*.

The PRESIDENT called upon M. A. de Lapradelle, the representative of the French Government, to address the Court on the following question submitted to the Court for an advisory opinion, namely, whether "examination of proposals for the organisation and development of methods of agricultural production, and of other questions of a like character, falls within the competence of the International Labour Organisation".

M. A. DE LAPRADELLE made the statement reproduced in Annex 37.²⁾

The Court rose at 11.50 a.m.

(Signed) LODER,
President.

(Signed) Å. HAMMARSKJÖLD,
Registrar.

1) Fortieth meeting of the Court.

2) See, Part II, No. 14, page 296.

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE

QUATORZIÈME SÉANCE PUBLIQUE

*tenue au Palais de la Paix, La Haye,
le 8 août 1922, à 10 h. 30,
sous la présidence de M. Loder, Président.¹⁾*

Présents :

MM. LODER, *Président*,
WEISS, *Vice-Président*,
Lord FINLAY,
MM. NYHOLM,
MOORE,
DE BUSTAMANTE,
ALTAMIRA,
ODA,
ANZILOTTI,
NEGULESCO,

M. HAMMARSKJÖLD, *Greffier de la Cour.*

Le PRÉSIDENT invite le Directeur du Bureau international du Travail, M. Albert Thomas, à prendre la parole relativement à la question de savoir si « l'examen de propositions tendant à organiser et à développer les moyens de production agricole, et l'examen de toutes autres questions de même nature, rentrent dans la compétence de l'Organisation internationale du Travail », question qui est soumise à la Cour pour avis consultatif.

M. ALBERT THOMAS fait l'exposé reproduit à l'annexe 43.²⁾

Le PRÉSIDENT déclare que la Cour examinera maintenant en Chambre du conseil la question mentionnée ci-dessus. L'avis consultatif sur cette question, ainsi que l'avis sur l'autre

1) Quarante-quatrième séance de la Cour.

2) Voir deuxième Partie, n° 15, page 309.

FIRST ORDINARY SESSION

FOURTEENTH PUBLIC SITTING

*held at the Peace Palace, The Hague,
on August 8th, 1922, at 10.30 a.m.,
the President, M. Loder, presiding.¹⁾*

Present:

MM. LODER, *President*,
WEISS, *Vice-President*,
Lord FINLAY,
MM. NYHOLM,
MOORE,
DE BUSTAMANTE,
ALTAMIRA,
ODA,
ANZILOTTI,
NEGULESCO,

M. HAMMARSKJÖLD, *Registrar of the Court*.

The PRESIDENT called upon the Director of the International Labour Office, M. Albert Thomas, to speak on the following question submitted to the Court for an advisory opinion, namely, whether "examination of proposals for the organisation and development of methods of agricultural production, and of other questions of a like character, falls within the competence of the International Labour Organisation."

M. ALBERT THOMAS made the statement reproduced in Annex 43.²⁾

The PRESIDENT declared that the Court would now consider the above-mentioned question in private. The opinion on that question and on the other question submitted to the Court

1) Forty-fourth meeting of the Court.

2) See Part II, No. 15, page 309.

question soumise à la Cour concernant la compétence de l'Organisation internationale du Travail en matière agricole, seront lus à une séance publique dont la date et l'heure seront communiquées en temps utile.

La séance est levée à 13 heures.

Le Président de la Cour:

(Signé) LODER.

Le Greffier de la Cour:

(Signé) Å. HAMMARSKJÖLD.

concerning the competence of the International Labour Organisation in regard to agriculture would be read at a public sitting, the date and hour of which would be made known in due time.

The Court rose at 1 p.m.

(Signed) LODER,

President.

(Signed) Å. HAMMARSKJÖLD,

Registrar.

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE

QUINZIÈME SÉANCE PUBLIQUE

*tenue au Palais de la Paix, La Haye,
le 12 août 1922, à 10 h. 30,
sous la présidence de M. Loder, Président.¹⁾*

Présents :

MM. LODER, *Président*,
WEISS, *Vice-Président*,
Lord FINLAY,
MM. NYHOLM,
MOORE,
DE BUSTAMANTE,
ALTAMIRA,
ODA,
ANZILOTTI,
NEGULESCO,
M. HAMMARSKJÖLD, *Greffier de la Cour*.

Prononcé des avis consultatifs N^{os} 2 et 3.

Le PRÉSIDENT donne lecture des avis consultatifs de la Cour, N^{os} 2 et 3, donnés en réponse aux questions suivantes :

«La compétence de l'Organisation internationale du Travail s'étend-elle à la réglementation internationale des conditions du travail des personnes employées dans l'agriculture?»

«L'examen de propositions tendant à organiser et à développer les moyens de production agricole, et l'examen de toutes les autres questions de même nature,

1) Quarante-neuvième séance de la Cour.

FIRST ORDINARY SESSION

FIFTEENTH PUBLIC SITTING

*held at the Peace Palace, The Hague,
on August 12th, 1922, at 10.30 a.m.,
the President, M. Loder, presiding.¹⁾*

Present :

MM. LODER, *President*,
WEISS, *Vice-President*,
Lord FINLAY,
MM. NYHOLM,
MOORE,
DE BUSTAMANTE,
ALTAMIRA,
ODA,
ANZILOTTI,
NEGULESCO,

M. HAMMARSKJÖLD, *Registrar of the Court.*

Pronouncement of Advisory Opinions Nos. 2¹⁾ and 3.

The PRESIDENT read Advisory Opinions Nos. 2 and 3 given by the Court in reply to the following questions :

“Does the competence of the International Labour Organisation extend to international regulation of the conditions of labour of persons employed in agriculture ?”

“Does examination of proposals for the organisation and development of methods of agricultural production, and of other questions of a like character, fall within the

1) Forty-ninth meeting of the Court.

rentrent-ils dans la compétence de l'Organisation internationale du Travail?»¹⁾

Le Président déclare close la première session ordinaire de la Cour.

La séance est levée à 11 h. 30.

Le Président de la Cour :

(Signé) LODER.

Le Greffier de la Cour :

(Signé) Å. HAMMARSKJÖLD.

1) Voir le texte des avis consultatifs dans la Série B, Nos 2 et 3, des Publications de la Cour permanente de Justice internationale.

competence of the International Labour Organisation?"¹⁾)

The PRESIDENT then declared the first ordinary session of the Court terminated.

The Court rose at 11.30 a.m.

(Signed) LODER,

President.

(Signed) Å. HAMMARSKJÖLD,

Registrar.

1) For text of the Advisory Opinions, see Series B, Nos. 2 and 3, of the Publications of the Permanent Court of International Justice.

DEUXIÈME PARTIE

DISCOURS PRONONCÉS ET DOCUMENTS LUS
DEVANT LA COUR

PART II.

SPEECHES MADE AND DOCUMENTS
READ BEFORE THE COURT.

Annexe 1a.

[Dossier F. a. II, N° 1.]

Distr. 114.

I

LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE LA SOCIÉTÉ DES
NATIONS AU GREFFIER DE LA COUR.*Genève, 22 mai 1922.*

Monsieur le Greffier,

D'après les instructions du Conseil de la Société des Nations, j'ai l'honneur de vous transmettre, pour être soumise à la Cour permanente de Justice internationale, une requête¹⁾ du Conseil demandant à la Cour de donner, conformément à l'article 14 du Pacte de la Société, un avis consultatif sur une question concernant la compétence de l'Organisation internationale du Travail.

Je joins à cette requête une copie certifiée conforme²⁾ de la résolution que le Conseil a adoptée à cet effet, à la date du 12 mai 1922.

Un document³⁾ pouvant servir à élucider la question est joint à la requête. Si le Secrétariat recevait d'autres documents de même nature, ils seraient soumis en temps utile.

J'ai l'honneur d'ajouter que, d'après les instructions du Conseil, le Secrétariat de la Société serait heureux de rendre à la Cour toute l'aide qui est en son pouvoir. Le Directeur du Bureau international du Travail, qui est invité par la résolution du Conseil à prêter à la Cour toute l'aide dont elle pourrait avoir besoin, a reçu copie de la requête demandant l'avis, de la résolution du Conseil, ainsi que de la présente lettre.

Veuillez agréer, etc.

(Signé) ERIC DRUMMOND,
Secrétaire général.

1) Voir page 37.

2) Voir page 38.

3) Voir troisième Partie, Section B, n° 27, pages 462 et suiv.

Annex 1a.

[File F. a. II, No. 1.]

Distr. 114.

I

THE SECRETARY-GENERAL OF THE LEAGUE OF
NATIONS TO THE REGISTRAR OF THE COURT*Geneva, May 22nd, 1922.*

Sir,

By direction of the Council of the League of Nations, I have the honour to transmit to you, for submission to the Permanent Court of International Justice, a request¹⁾ by the Council that the Court will give an advisory opinion, in accordance with Article 14 of the Covenant of the League, upon a question as to the competence of the International Labour Organisation.

I enclose with this request a certified true copy²⁾ of the relevant Resolution of the Council adopted on May 12th, 1922.

A document³⁾ which may throw light upon the question is submitted with the request. Should other documents of the same nature be received by the Secretariat, they will be submitted in due time.

I have the honour to add that, in accordance with the instructions of the Council, the Secretariat of the League will be happy to render the Court all assistance in its power. Copies of the request for an opinion, the Council's Resolution and this letter, have been communicated to the Director of the International Labour Office, which is requested by the Council's resolution to give the Court any assistance it may require.

I have the honour, etc.,

(Signed) ERIC DRUMMOND,
Secretary-General.

1) See page 37.

2) See page 38.

3) See Part III, Section B, No. 27, pages 462 ff.

II

REQUÊTE DU CONSEIL DE LA SOCIÉTÉ DES
NATIONS A LA COUR PERMANENTE DE
JUSTICE INTERNATIONALE.

Le Secrétaire général de la Société des Nations,

en exécution de la résolution adoptée par le Conseil le 12 mai 1922, dont copie certifiée conforme est annexée à la présente¹⁾, et en vertu de l'autorisation à lui donnée par la dite résolution,

a l'honneur de présenter à la Cour permanente de Justice internationale une requête du Conseil demandant à la Cour de bien vouloir, conformément à l'article 14 du Pacte, donner un avis consultatif sur la question suivante :

«La compétence de l'Organisation internationale du Travail s'étend-elle à la réglementation internationale des conditions du travail des personnes employées dans l'agriculture ?»

Est annexé le memorandum préparé par le Bureau international du Travail qui contient toutes les observations présentées sur ce sujet par le Directeur du Bureau, sur la demande du Conseil.

(Signé) ERIC DRUMMOND,
Secrétaire général de la
Société des Nations.

Genève, le 22 mai 1922.

1) Voir page 38.

II

REQUEST PRESENTED BY THE COUNCIL OF THE
LEAGUE OF NATIONS TO THE PERMANENT
COURT OF INTERNATIONAL JUSTICE.

In execution of the Resolution of the Council adopted on May 12th, 1922, of which a certified true copy is annexed hereto¹⁾, and by virtue of the authorisation given by this resolution,

The Secretary-General of the League of Nations has the honour to present to the Permanent Court of International Justice the request of the Council that the Court will, in accordance with Article 14 of the Covenant of the League, give an advisory opinion upon the following question:

“Does the competence of the International Labour Organisation extend to international regulation of the conditions of labour of persons employed in agriculture?”

The Memorandum prepared by the International Labour Office, as attached to the present request, contains the observations on the subject presented by the Director of this Bureau at the Council's request.

(Signed) ERIC DRUMMOND,
Secretary-General of the
League of Nations.

Geneva, May 22nd, 1922.

1) See page 38.

III

RÉSOLUTION ADOPTÉE PAR LE CONSEIL DE LA
SOCIÉTÉ DES NATIONS LE 12 MAI 1922.

Le Conseil de la Société des Nations demande à la Cour permanente de Justice internationale de bien vouloir donner au Conseil un avis consultatif, conformément à l'article 14 du Pacte, sur la question suivante :

La compétence de l'Organisation internationale du Travail s'étend-elle à la réglementation internationale des conditions du travail des personnes employées dans l'agriculture ?

Le Conseil autorise le Secrétaire général à soumettre cette requête à la Cour, ainsi que les documents relatifs à la question, à donner toute l'aide nécessaire pour l'examen de l'affaire, et à prendre, le cas échéant, des dispositions pour être représenté devant la Cour.

Le Conseil invite le Bureau international du Travail à prêter à la Cour toute l'aide dont elle pourrait avoir besoin en vue de l'examen de la question qui lui est soumise.

Pour copie conforme :

(Signé) VAN HAMEL,
Directeur de la Section juridique.

III

RESOLUTION ADOPTED BY THE COUNCIL OF THE
LEAGUE OF NATIONS, MAY 12th, 1922.

The Council of the League of Nations, in conformity with Article 14 of the Covenant, requests the Permanent Court of International Justice to give the Council an advisory opinion upon the following question :

Does the competence of the International Labour Organisation extend to international regulation of the conditions of labour of persons employed in agriculture ?

The Council authorises the Secretary-General to present the present request to the Court, together with the documents concerning the matter, to give all necessary assistance for the conduct of the case, and to arrange to be represented before the Court if necessary.

The International Labour Office is requested by the Council to afford the Court all the assistance which it may require in the consideration of the question hereby submitted to it.

Certified true copy :

(Signed) VAN HAMEL,
Director, Legal Section.

Annexe 1b.**I****LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE LA SOCIÉTÉ DES
NATIONS AU GREFFIER DE LA COUR.***Genève, 22 mai 1922.*

Monsieur le Greffier,

D'après les instructions du Conseil de la Société des Nations, j'ai l'honneur de vous transmettre, ci-joint, pour être soumise à la Cour permanente de Justice internationale, une requête¹⁾ du Conseil demandant à la Cour de donner un avis consultatif sur la question de savoir si le délégué ouvrier des Pays-Bas à la troisième session de la Conférence du Travail a été désigné en conformité des dispositions du paragraphe 3 de l'article 389 du Traité de Versailles.

Les documents qui sont nécessaires à la Cour pour l'examen de cette question, sont indiqués dans la requête et y sont joints.

J'ai l'honneur d'ajouter, d'après les instructions du Conseil, que le Secrétariat de la Société serait heureux de rendre à la Cour toute l'aide qui est en son pouvoir. Le Directeur du Bureau international du Travail, qui est invité par la résolution du Conseil à prêter à la Cour toute l'aide dont elle pourrait avoir besoin, a reçu copie de la requête demandant l'avis, de la résolution du Conseil ainsi que de la présente lettre.

Veuillez agréer, etc.

(Signé) ERIC DRUMMOND,
Secrétaire général.

1) Voir page 40.

Annex 1b.

I

THE SECRETARY-GENERAL OF THE LEAGUE OF
NATIONS TO THE REGISTRAR OF THE COURT.*Geneva, May 22nd, 1922.*

Sir,

By direction of the Council of the League of Nations, I have the honour to transmit to you for submission to the Permanent Court of International Justice, the Council's request¹⁾ that the Court will give an advisory opinion upon the question whether the Workers' Delegate for the Netherlands at the Third Session of the Labour Conference was nominated in accordance with the provisions of paragraph 3 of Article 389 of the Treaty of Versailles.

The documents necessary for the consideration of this question by the Court are specified in and attached to the request.

I have the honour to add that, in accordance with the instructions of the Council, the Secretariat of the League will be happy to render the Court all assistance in its power. Copies of the request for an opinion, the Council's resolution and this letter have been communicated to the Director of the International Labour Office, which is requested by the Council's resolution to give the Court any assistance it may require.

I have the honour, etc.,

(Signed) ERIC DRUMMOND,
Secretary-General.

1) See page 40.

II

REQUÊTE DU CONSEIL DE LA SOCIÉTÉ DES
NATIONS A LA COUR PERMANENTE DE
JUSTICE INTERNATIONALE.*Genève, le 22 mai 1922.*

Le Secrétaire général de la Société des Nations,
en exécution de la résolution adoptée par le Conseil le 12
mai 1922, dont copie certifiée conforme est annexée à la
présente, et en vertu de l'autorisation à lui donnée par ladite
résolution :

a l'honneur de présenter à la Cour permanente de Justice
internationale la requête du Conseil demandant à la Cour
de bien vouloir, conformément à l'article 14 du Pacte, donner
un avis consultatif sur la question de savoir :

« Si le délégué ouvrier des Pays-Bas à la troisième Con-
férence internationale du Travail a été désigné en con-
formité des dispositions du paragraphe 3 de l'article
389 du Traité de Versailles. »

A la présente requête sont joints les documents¹⁾ exposant
les faits qui ont motivé la question posée par le Conseil, les
circonstances qui ont inspiré la nomination du délégué en
question, les formes qui y ont présidé et les doutes qui se sont
élevés sur la parfaite concordance de cette nomination avec
les termes du Traité.

Ces documents consistent : dans une lettre du Directeur du
Bureau international du Travail en date du 17 mars 1922,
transmettant la demande des autorités compétentes de l'Or-
ganisation du Travail à fin d'obtention, par le Conseil, de l'avis
de la Cour, et dans les quinze annexes auxquelles cette lettre
se réfère.

(Signé) ERIC DRUMMOND,
Secrétaire général de la
Société des Nations.

1) Voir troisième Partie, Section A, N° 1, pages 345 et suiv.

II

REQUEST OF THE COUNCIL OF THE LEAGUE
OF NATIONS TO THE PERMANENT COURT OF
INTERNATIONAL JUSTICE.

Geneva, May 22nd, 1922

In execution of the resolution of the Council of the League of Nations adopted on May 12th, 1922, of which a certified true copy is annexed hereto, and by virtue of the authorisation given by this resolution :

The Secretary-General of the League of Nations has the honour to present to the Permanent Court of International Justice the request of the Council that the Court will, in accordance with Article 14 of the Covenant of the League, give an advisory opinion upon the following question :

“Was the Workers’ Delegate for the Netherlands at the Third Session of the International Labour Conference nominated in accordance with the provisions of paragraph 3 of Article 389 of the Treaty of Versailles ?”

Documents are attached hereto¹⁾ setting out the facts out of which the present request for the Court’s opinion has arisen, and showing the circumstances in which, and the manner by which, the Delegate in question was nominated, and the doubts which have been raised as to whether this nomination was in accordance with the terms of the Treaty.

They consist of a letter from the Director of the International Labour Office dated March 17th, 1922, communicating the request of the competent organs of the Labour Organisation that the Council would take the opinion of the Court, and of the fifteen annexes referred to in the letter.

(Signed) ERIC DRUMMOND,
Secretary-General of the
League of Nations.

1) See Part III, Section A, No. 1, pages 345 ff.

III

RÉSOLUTION ADOPTÉE PAR LE CONSEIL DE LA
SOCIÉTÉ DES NATIONS LE 12 MAI 1922.

Le Conseil de la Société des Nations,

Après avoir examiné la lettre du 17 mars 1922 adressée au Secrétaire général par le Directeur du Bureau international du Travail et informant le Conseil du désir unanime exprimé par la troisième Conférence internationale du Travail et par le Conseil d'administration du Bureau international du Travail, de voir le Conseil de la Société demander l'avis de la Cour permanente de Justice internationale sur la question formulée dans cette lettre,

DÉCIDE :

1. Le Conseil invite la Cour permanente de Justice internationale, conformément à l'article 14 du Pacte de la Société des Nations, à donner un avis consultatif sur la question de savoir « si le délégué ouvrier des Pays-Bas à la troisième session de la Conférence internationale du Travail a été désigné en conformité des dispositions du paragraphe 3 de l'article 389 du Traité de Versailles. »

2. Le Secrétaire général est autorisé à soumettre cette requête à la Cour, ainsi que la lettre ¹⁾ du Directeur du Bureau international du Travail et les documents relatifs à la question, à donner toute l'aide nécessaire à l'examen de l'affaire, et à prendre, le cas échéant, des dispositions pour être représenté devant la Cour.

3. Le Bureau international du Travail est invité à prêter à la Cour toute l'aide dont elle pourrait avoir besoin en vue de l'examen de la question qui lui est soumise.

Pour copie conforme :

(Signé) VAN HAMEL,
Directeur de la Section juridique.

1) Voir troisième Partie, Section A, N° 1, pages 345 et suiv.

III

RESOLUTION ADOPTED BY THE COUNCIL OF THE
LEAGUE OF NATIONS, MAY 12th, 1922.

The Council of the League of Nations,

Having considered the letter of March 17th, 1922, from the Director of the International Labour Office to the Secretary-General, by which the Council is informed of the unanimous desire of the Third International Labour Conference and of the Governing Body of the International Labour Office that the Council will request the opinion of the Permanent Court of International Justice upon the question formulated in the letter,

RESOLVES:

1. The Council requests the Permanent Court of International Justice, in conformity with Article 14 of the Covenant of the League of Nations, to give an advisory opinion upon the question "whether the Workers' Delegate for the Netherlands at the Third Session of the International Labour Conference was nominated in accordance with the provisions of paragraph 3 of Article 389 of the Treaty of Versailles."

2. The Secretary-General is authorised to present this request to the Court, together with the letter¹⁾ from the Director of the International Labour Office and the documents concerning the matter, to give all necessary assistance in the examination of the question and to arrange to be represented before the Court, if necessary.

3. The International Labour Office is requested to afford the Court all assistance which it may require in the consideration of the question hereby submitted.

Certified true copy :

(Signed) VAN HAMEL,
Director, Legal Section.

1) See Part III, Section A, No. 1, pages 345 ff.

Annexe 2.

DISCOURS PRONONCÉ PAR SIR ERNEST POLLOCK
A LA SÉANCE PUBLIQUE DU 15 JUIN 1922.

[Traduction.]

Messieurs les Juges,
Messieurs,

C'est pour moi un grand honneur et un précieux privilège que de pouvoir adresser la parole à cette Cour, qui siège maintenant pour la première fois, à la Cour permanente de Justice internationale.

Car ce matin, une Cour débute dans sa carrière, une Cour, qui, pour répondre au vœu général de justice, a été fondée par la Société des Nations, dans la certitude que la vraie base de la paix, c'est le respect de la Loi, et dans l'espoir qu'un tel organisme pourrait arracher ces semences d'incompréhension réciproque qui, si souvent, germent en de graves conflits et créent l'antagonisme entre les nations.

Le fait même que cette Cour fonctionne proclame que le droit est le fondement de notre civilisation ; que l'état d'avancement de nos peuples, que leur prospérité, leur progrès, ne peuvent être solidement bâtis que sur la stabilité de l'Etat, stabilité basée sur le droit, la justice et l'équité.

Mais notre conception ne pourrait-elle pas encore être élargie ? Le progrès des moyens de communication et leur rapidité accrue, aussi bien à l'intérieur des Etats qu'entre les Etats, a fait devenir plus complexes, non seulement les questions d'ordre interne, mais aussi les relations entre les peuples. Les problèmes de races et d'économie politique et sociale qui surgissent entre les nations, dégénèrent parfois en conflits aigus et concrets, analogues à ceux qui se produisent entre individus et qui, chaque jour, sont résolus par nos tribunaux.

Il est tout naturel que nous nous tournions vers les principes qu'a formulés en premier Grotius — Grotius, dont le nom devrait toujours être révééré dans le monde entier, en parti-

Annex 2.

SPEECH BY SIR ERNEST POLLOCK

AT THE PUBLIC SITTING ON JUNE 15TH, 1922.

Messieurs les Juges,

Messieurs,

I prize it as a great honour and privilege to address this Court — the Permanent Court of International Justice — now at its first sitting.

This morning a Court begins its career — a Court which has been founded by the League of Nations in response to the demand for Justice, in the belief that the recognition of law is the true basis for peace, in the hope that such a Court can remove those seeds of estrangement which so often grow and ripen into serious quarrels and antagonisms between nations.

The fact that this Court is to function is a recognition that law is the foundation of our civilisation, that the advancement of our peoples, their prosperity, their progress, can be based firmly only upon the stability of the State, that stability which has its sure foundation upon law, justice and equity.

But ought we not to have a still larger conception? The advance in the means and speed of communications, as well within States as between States, has made not only domestic questions but also international relations more complex. The questions — racial, economic, social — which arise between nations culminate often in issues sharp and definite and analogous to the issues which are raised between individuals solved from day to day by our Courts of Law.

Not unnaturally we turn to the principles first set in order by Grotius — whose name must ever be held in reverence, not only throughout the world, but particularly in the world

culier dans le monde des hommes de loi et surtout dans la capitale de son propre pays — pour tâcher à démêler cet écheveau embrouillé, pour tâcher à trouver un sentier à travers ces broussailles de malentendus, dans le dessein d'aboutir à la vaste plaine d'unité et d'amitié. Nous savons que les questions d'ordre interne, les problèmes des droits et des intérêts lésés, qui sont hérissés de difficultés et qui présentent un aspect si redoutable, sont résolus facilement s'ils sont étudiés avec patience autant qu'avec courage par ceux dont l'étude et la pratique du droit ont discipliné l'esprit, le rendant à la fois ferme et perspicace.

Comment alors allons-nous aborder la tâche qui consiste à résoudre non plus les problèmes d'ordre intérieur, mais bien les problèmes internationaux ? Ce n'est certes pas dans un esprit de rivalité, car ce ne sont pas les individus que la loi considère ; ce n'est pas non plus à la façon de l'avocat qui tend ses forces pour la victoire de sa cause, pour la défaite de son adversaire. Cette Cour, ces juges, ces avocats, ces conseils, ces représentants, ont un idéal bien plus élevé. Afin d'écarter toutes les difficultés, afin de dissiper les doutes, confiants que chaque affaire ici tranchée sera en quelque sorte un feu placé sur les écueils et les récifs des malentendus pour les éviter à l'avenir ; afin que, peu à peu, soit bâtie, grâce au respect de la loi, des droits et des idéals internationaux, une chaussée, chaussée qui nous conduira vers une paix stable, digne des grands juristes devant lesquels j'ai l'honneur de parler, digne des grandes nations ici représentées ; afin d'atteindre ce but, ne faut-il pas toujours avoir en vue l'idéal commun ?

Vous voudrez bien me permettre, Monsieur le Président, de terminer par une citation de notre poète national, de renommée internationale : j'ai nommé Shakespeare. Que dit-il de l'idéal commun ?

Ainsi qu'en une même cible se rencontrent tant de flèches,
 Ainsi qu'en une même ville se rejoignent tant de chemins,
 Ainsi qu'en un même océan se jettent tant de fleuves,
 Ainsi qu'au centre du cadran convergent tant de traits,
 Ainsi peuvent mille efforts, divers et chacun vaincu,
 Se résoudre en un même idéal.

of lawyers, and most particularly in the capital of his own country — to unravel these tangled skeins, to find a path through the undergrowth of misunderstandings which leads out to the broad plain of unity and friendship.

We know that in domestic questions, problems of right and wrong, formidable in aspect and presenting many facets of difficulties are resolved by approaching them alike with patience and courage, with the determination and insight of minds disciplined by the study and practice of the law.

How, then, shall we set about our task of solving, not domestic, but international problems? Surely not in the spirit of rivalry; law is not a respecter of persons. Not in the spirit of the advocate, who strains his nerves that his side may win, that his opponent may lose.

This Court — judges, advocates, Counsel, representatives — have far higher aims. Ought not the general purpose to be kept in view — to contribute with goodwill, to remove difficulties, to solve doubts, confident that each case here decided may light a beacon over the shoals and rocks of misunderstandings, by which they can be avoided in the future, that gradually step by step, a causeway may be built, by reverence and respect for public law, for international rights and international aims, that will lead to enduring peace worthy of the great lawyers before whom I stand, worthy of the great nations which are here represented?

Pardon me, Monsieur le Président, if I close with a quotation from our national poet of international fame — Shakespeare. What says he of unity of purpose?

As many arrows loosed several ways come to one mark,
As many ways meet in one town,
As many fresh streams meet in one salt sea,
As many lines as close in the dial's centre :
So may a thousand actions once afoot end in one purpose
And be all well borne without defeat.

Annexe 8a.

DISCOURS PRONONCÉ PAR M. S. T. TALBOT, K. C.

(représentant le Gouvernement britannique)

A LA SÉANCE PUBLIQUE DU 22 JUIN 1922.

[Traduction.]

Monsieur le Président,

Je tiens, si vous me le permettez, à exprimer clairement à la Cour, au début des observations que j'ai l'honneur de lui soumettre, que, si nous nous trouvons devant elle à l'ouverture de cette session, c'est conformément à ses décisions. Si la Cour ne nous avait pas fait l'honneur de demander aux représentants de Sa Majesté britannique d'être les premiers à se présenter devant elle, nous ne nous serions pas permis de nous placer dans cette position, entre autres raisons parce qu'en ce qui concerne la première des questions que la Cour doit examiner, le Gouvernement de la Grande-Bretagne n'est nullement intéressé d'une façon directe. Mon Gouvernement est prêt à présenter — je dirai même : désireux de présenter — son point de vue sur la question soumise à la Cour, mais nous nous rendons parfaitement compte qu'il y a d'autres Puissances, d'autres Membres de la Société, et plus particulièrement le Gouvernement des Pays-Bas, qui sont bien plus directement intéressés à la question que le Gouvernement britannique. C'est pourquoi je désire, avec votre permission, marquer tout à fait nettement que c'est seulement conformément au désir que vous avez bien voulu exprimer, que nous sommes ici aujourd'hui.

Monsieur le Président, ainsi que le sait bien la Cour, cette première question dépend de l'interprétation de l'article 389 du Traité de Versailles, et bien que cet article soit, sans aucun doute, familier à chaque membre de la Cour, il serait peut-être mieux que j'en donnasse lecture ou, tout au moins, que j'en rappelasse les stipulations les plus importantes. L'article est ainsi conçu :

« Art. 389. — La Conférence générale des représentants des Membres tiendra des sessions chaque fois que besoin sera, et au moins une fois par an. Elle sera composée

Annex 8a.

SPEECH BY MR. S. T. TALBOT, K.C.

(representing the British Government)

AT THE PUBLIC MEETING ON JUNE 22ND, 1922.

Mr. President. — I desire, if I may, to make it clear to the Court at the opening of the observations which I have the honour to submit to them that we address you at the opening of this session in obedience to your direction. If it had not been that the Court had honoured us by calling on the Representatives of His Britannic Majesty to address the Court in the first instance, we should not have presumed to offer ourselves in that position, among other reasons because, on the first of the questions which it is the function of the Court on this occasion to examine, the Government of Great Britain is not directly interested at all. It is prepared to offer, and indeed I may say is desirous of offering, to the Court the view which His Majesty's Government take of this question, but we recognise to the full that there are other Powers, other Members of the League, and more especially the Government of the Netherlands, which are far more directly concerned with this question than is the Government of Great Britain. I desire, therefore, with your permission, to make it quite clear that we occupy the position to-day in which you have been good enough to place us solely in obedience to your wishes.

Now, Mr. President, as the Court knows well, this first question depends on the construction which should be placed upon the 389th Article of the Treaty of Peace, and though no doubt it is familiar to every Member of the Court, perhaps it would be more in order if I were to read it, or to read, at any rate, the more material provisions of it.

The Article provides as follows :

“The Meetings of the General Conference of Representatives of the Members shall be held from time to time as occasion may require, and at least once in every year.

de quatre représentants de chacun des Membres dont deux seront les délégués du gouvernement et dont les deux autres représenteront respectivement, d'une part, les employeurs, d'autre part, les travailleurs ressortissant de chacun des Membres.

« Chaque délégué pourra être accompagné par des conseillers techniques, dont le nombre pourra être de deux au plus pour chacune des matières distinctes inscrites à l'ordre du jour de la session. Quand des questions intéressant spécialement des femmes doivent venir en discussion à la Conférence, une au moins parmi les personnes désignées comme conseillers techniques devra être une femme. »

Ensuite, se trouve le texte d'où dépend précisément la question :

« Les Membres s'engagent à désigner les délégués et conseillers techniques non gouvernementaux d'accord avec les organisations professionnelles les plus représentatives soit des employeurs, soit des travailleurs du pays considéré, sous la réserve que de telles organisations existent. »

Ensuite, se trouve une stipulation limitant le rôle des conseillers techniques à la Conférence : je ne crois pas qu'il soit besoin que j'en donne lecture. Puis vient une disposition permettant aux délégués, par une note écrite au Président, de désigner l'un de leurs conseillers techniques comme leur suppléant, ainsi que les conséquences qui suivent ce fait.

Enfin, l'article se termine par ces deux phrases :

« Les noms des délégués et de leurs conseillers techniques seront communiqués au Bureau international du Travail par le Gouvernement de chacun des Membres. Les pouvoirs des délégués et de leurs conseillers techniques seront soumis à la vérification de la Conférence, laquelle pourra, par une majorité des deux tiers des suffrages exprimés par les délégués présents, refuser d'admettre tout délégué ou tout conseiller technique qu'elle jugera ne pas avoir été désigné conformément aux termes du présent article. »

It shall be composed of four representatives of each of the Members, of whom two shall be Government delegates and the two others shall be delegates representing respectively the employers and the workpeople of each of the Members.

"Each delegate may be accompanied by advisers, who shall not exceed two in number for each item on the agenda of the meeting. When questions specially affecting women are to be considered by the Conference, one at least of the advisers should be a woman."

Then come the words upon which this question more immediately depends :

"The Members undertake to nominate non-Government delegates and advisers chosen in agreement with the industrial organisations, if such organisations exist, which are most representative of employers or workpeople, as the case may be, in their respective countries."

Then follows a limitation upon the part to be taken by advisers in the Conference, which I do not think I need read, and then a provision enabling a delegate, by notice in writing, to appoint one of his advisers to act as his deputy, and the consequences following such action, and then it concludes with these two sentences :

"The names of the delegates and their advisers will be communicated to the International Labour Office by the Government of each of the Members. The credentials of delegates and their advisers shall be subject to scrutiny by the Conference, which may, by two-thirds of the votes cast by the delegates present, refuse to admit any delegate or adviser whom it deems not to have been nominated in accordance with this Article."

C'est sur cet article que le Conseil de la Société a invité la Cour, conformément à l'article 14 du Pacte, à donner un avis consultatif sur la question de savoir si le délégué ouvrier des Pays-Bas à la troisième session de la Conférence internationale du Travail a été désigné en conformité des dispositions de l'alinéa 3 de l'article 389 du Traité de Versailles. L'alinéa 3 est celui qui commence par les mots : « Les Membres s'engagent à désigner »

Je vais me permettre, Monsieur le Président, d'indiquer brièvement les faits, tels que nous les concevons, qui ont précédé la désignation du délégué des Pays-Bas, désignation dont on a dit qu'elle était irrégulière ou non conforme aux stipulations de l'article.

La Cour comprendra, j'en suis sûr, qu'en ce faisant, je me borne à indiquer les faits tels qu'ils sont exposés dans les documents. Je les résume et je laisse les questions de détail — en tant qu'il peut y avoir controverse à leur sujet — à ceux qui y sont directement intéressés. Il se peut, en effet, qu'il y ait un désaccord fondamental sur des questions de fait. Je n'en sais rien. Je désire seulement, afin d'expliquer clairement la position du Gouvernement britannique, résumer les faits tels que nous les concevons.

Voici brièvement quels sont les faits.

Le Gouvernement néerlandais, en exécution de l'obligation dans laquelle il se trouve d'après l'article du Traité de Paix, et à l'occasion de la désignation d'un délégué représentant les travailleurs des Pays-Bas, le Gouvernement néerlandais, dis-je, a invité les cinq associations syndicales qui existent dans ce pays, à conférer avec lui en ce qui concerne la désignation du délégué. Le titre et le nombre d'adhérents de ces cinq associations sont mentionnés dans divers documents qui ont été communiqués à la Cour. Je crois savoir qu'il n'y a pas de désaccord à ce sujet, et je vais me baser sur un passage de la lettre en date du 3 octobre 1921 adressée par le Ministère du Travail néerlandais au Directeur du Bureau international du Travail. Ces cinq fédérations sont les suivantes :

Now, upon that, the Council of the League has, as the Court knows, requested it, in conformity with Article 14 of the Covenant of the League of Nations, to give an advisory opinion upon the question whether the workers' delegate of the Netherlands at the third session of the International Labour Conference was nominated in accordance with the provisions of paragraph 3 of Article 389 of the Treaty of Versailles, paragraph 3 being that which begins "The Members undertake to nominate . . ."

I wish now, Mr. President, to state shortly the facts as we understand them with regard to the nomination by the Government of the Netherlands of the delegate whose nomination is said to have been irregular or to have involved a departure from the provisions of the Article. In doing so, the Court will, I am sure, understand that I am merely stating the facts as they appear upon the face of the documents, and summarising them, leaving any questions of detail, as to what exactly was done or what exactly happened, so far as there may be any dispute or controversy with regard to those matters, to those who are more immediately concerned. Whether there is any substantial controversy as to matters of fact I do not know, but I wish, in order to make the position of the British Government clear, to state shortly the facts as we understand them.

They are briefly these. In discharge of the obligation incumbent on the Government of the Netherlands by the Article of the Treaty, and having occasion to nominate a delegate to represent the workpeople of the Netherlands, the Government invited the five Federations of Trades Unions which exist in the Netherlands to confer with them upon the choice of such a delegate. The names of these five Federations and the numbers of members composing them are given in various documents which have been communicated to the Court. I understand there is no dispute with regard to that, and I am going to read from the letter addressed by the Minister of Labour for the Netherlands to the Director of the International Labour Office, dated October 3rd, 1921. The five Federations are these :

1. La Confédération néerlandaise des syndicats, avec 218.596 membres.
2. Le Bureau de l'Organisation professionnelle catholique romaine, avec 155.642 membres.
3. La Fédération professionnelle chrétienne nationale, comprenant 75.618 membres.
4. La Fédération professionnelle générale néerlandaise, comprenant 51.195 membres.
5. Le Secrétariat national ouvrier, comprenant 36.038 membres.

De ces cinq associations, seules les quatre premières ont accepté l'invitation du Gouvernement néerlandais pour prendre part à la Conférence.

La Conférence a eu lieu, mais n'a abouti à aucun accord entre le Gouvernement et ces quatre confédérations. Là-dessus, le Gouvernement néerlandais a dû examiner quelle voie il devait suivre afin de se conformer à l'obligation qui résultait pour lui de l'article du Traité. Ce qui a été fait, d'après ce que nous comprenons, peut être résumé comme suit: d'une part le Gouvernement a repoussé la revendication faite par la Confédération néerlandaise des syndicats, tendant à ce qu'elle soit considérée comme de droit l'organisation industrielle la plus représentative des travailleurs des Pays-Bas et, en conséquence, comme l'organisation industrielle avec laquelle le Gouvernement néerlandais doit tomber d'accord, et, d'autre part, il est arrivé à un accord avec les trois autres associations qui avaient, sur son invitation, pris part à la Conférence. La cinquième association n'a pas pris part à la Conférence. C'est pourquoi aucun accord n'a été passé avec elle. Les trois fédérations dont il s'agit représentent un ensemble de 282,455 travailleurs, alors que la Confédération néerlandaise des syndicats représente 218.596 travailleurs.

Le Gouvernement, dis-je, aboutit à un accord avec ces trois fédérations et il a désigné le délégué sur le choix duquel il s'était entendu avec ces fédérations, en tant que, à leur avis, ce délégué était bien, conformément à l'article 389, désigné d'accord avec les organisations professionnelles les plus représentatives des travailleurs des Pays-Bas.

Comme la Cour le sait bien, la question qui lui est soumise

1. The Netherlands Federation of Trades Unions, numbering 218,596 members;
2. The Federation of Roman Catholic Trades Unions, numbering 155,642 members;
3. The Federation of Christian Trades Unions, numbering 75,618 members;
4. The Netherlands General Trade Union Federation, numbering 51,195 members;
- 5 The National Workers' Secretariat, numbering 36,038 members.

Of those five Federations, the four which I mentioned first attended the Conference at the invitation of the Government of the Netherlands.

The Conference took place, but no agreement was come to between the Government and those four Federations. Thereupon, the Government of the Netherlands had to consider what course it was their duty to pursue so as to conform with their obligation under the Article of the Treaty.

What they did, as we understand it, may be described in these words: They rejected the claim by the Netherlands Federation of Trades Unions to be considered as of right the industrial organisation most representative of the workpeople of the Netherlands, and therefore the industrial organisation with which the Government of the Netherlands had to agree, and they came to an agreement with the other three Federations which had attended the Conference upon their invitation. The fifth was not at the Conference at all, and therefore no agreement was made with them. Those three Federations represent in the aggregate 282,455 workpeople, as compared with 218,596 represented by the Netherlands Federation of Trades Unions. The Government came to an agreement with those three Federations, and they nominated, as we understand, the delegate on the selection of whom they had so agreed, as being in their judgment the delegate agreed upon by them with the industrial organisations most representative of the workpeople of the Netherlands, within the meaning of Article 389.

As the Court knows, the question which is submitted to

pour décision est celle de savoir si le délégué des travailleurs ainsi désigné a bien été nommé en conformité des stipulations du paragraphe 3 de l'article 389. La Cour se rend certainement compte que, dans ce que je dis au nom du Gouvernement britannique, je n'envisage la question que comme un point de droit. Le Gouvernement britannique n'a pas l'intention d'entrer, il ne se permettrait pas d'entrer — il lui paraîtrait même que ce serait commettre une indélicatesse — dans la question de savoir si, en fait, le Gouvernement des Pays-Bas s'est conformé à cet article tel qu'il l'interprète. La question que nous désirons soumettre à la Cour est celle de l'interprétation même de l'article. C'est par là, si je puis me permettre respectueusement de le dire, que la Cour doit commencer son travail. Il se peut, je n'en sais rien, qu'il y ait ensuite à examiner la question de savoir si le Gouvernement néerlandais a agi en conformité de l'article, selon sa véritable interprétation. Mais cette question doit passer après la question de la véritable interprétation de l'article ; le Gouvernement de Sa Majesté britannique ne se permettrait, en aucune façon, de l'aborder.

Ayant ainsi résumé, ou plutôt esquissé les faits tels que le Gouvernement britannique croit qu'ils se sont passés, je me permettrai maintenant de résumer, toujours comme nous les concevons, les deux thèses qui ont été présentées en ce qui concerne la véritable interprétation de l'article. D'une part, l'on dit que, d'après le Traité, chaque Membre a contracté une obligation, par laquelle il doit tomber d'accord avec celle des organisations industrielles de son pays qui a le plus grand nombre d'adhérents, quelle que soit la proportion entre ce nombre d'adhérents et le nombre total des adhérents de toutes les organisations de ce pays, et même — si nous comprenons bien — sans rien prendre d'autre en considération. D'autre part, d'après l'autre thèse, on maintient que c'est là donner à l'article un sens trop étroit et trop restrictif, qu'une organisation choisie de la sorte n'est pas nécessairement, bien que naturellement elle puisse l'être, la plus représentative des travailleurs du pays, et bien qu'elle puisse, considérée isolément, être plus représentative qu'aucune autre organisation, également considérée isolément. D'après cette thèse, l'on dit

its decision is whether the workers' delegate so nominated was nominated in accordance with the provisions of paragraph 5, Article 389. The Court will understand that in what I say on behalf of the British Government, I deal with the question purely as a matter of law. The British Government has no intention of entering, and would not presume to enter — indeed, it would consider it as something in the nature of an impertinence on its part if it did enter — into the question of whether in fact the Government of the Netherlands has complied with the Article as the Government of the Netherlands understands the Article. The question upon which we desire to make a submission to the Court is how the Article should be understood. That, if I may humbly suggest, is the first question the Court have to consider. It may or may not be — I know nothing as to that — a question, after the true construction of the Article has been ascertained, of whether the Government of the Netherlands have followed the Article according to its true construction. Into that second question His Majesty's Government does not presume in any way to enter.

Having summarised the facts, or given an outline of the facts, as the British Government understands them to be, may I now summarise the two contentions that have been put forward as to the proper construction of this Article, again as we understand them. We take it that, on the one hand it is contended that, by the Treaty, each Member has undertaken an absolute obligation by which it is bound to agree with that industrial organisation of its country which has the largest membership, whatever proportion that membership has to the total membership of the organisations of the country, and indeed, as we understand it, without regard to any other consideration whatsoever. We understand that, on the other hand, it is maintained that that interpretation gives to the Article too narrow and restricted a meaning ; that an organisation so selected is not necessarily, although of course it may be, the most representative of the workpeople in the country, even although it may be more representative than any other single organisation with which it may be compared. We understand it to be maintained, therefore, that

que, si un gouvernement peut arriver, par exemple (l'on ne dit pas que ce soit la seule alternative possible), à tomber d'accord avec des organisations représentant toutes ensemble un plus grand nombre de travailleurs qu'aucune autre organisation isolée, il est libre de le faire, et s'il le fait, il agit en conformité avec les stipulations de l'article qui le lie.

Tel est, si nous comprenons bien, le fond des deux points de vue différents qui sont présentés en ce qui concerne l'interprétation de l'article. Le Gouvernement de Sa Majesté reconnaît pleinement que cet article du traité n'est pas exempt de toute ambiguïté et il reconnaît que, en conséquence, la première des deux interprétations que je viens de mentionner peut paraître en résulter. Cependant, après avoir mûrement examiné l'affaire, l'interprétation qui paraît au Gouvernement de Sa Majesté être la véritable interprétation, est la seconde que j'aie mentionnée à la Cour, c'est-à-dire l'interprétation sur laquelle le Gouvernement néerlandais s'est basé.

Il semble au Gouvernement de Sa Majesté que la question du sens exact à donner à cet article est une question qui se renferme dans des limites très étroites, et que les raisons qui ont induit le Gouvernement de Sa Majesté à adopter la deuxième interprétation comme préférable, peuvent être formulées d'une manière très brève. Le meilleur moyen de les exposer est d'appeler l'attention de la Cour sur trois points de l'article, qui tendent à la conclusion que j'ai indiquée.

Le premier de ces points est la rédaction même de l'article : c'est de la formule adoptée pour le troisième alinéa de l'article que dépend principalement la solution à donner à la question. La Cour a sans doute remarqué que cet alinéa n'est pas rédigé dans la forme qui est employée tout spécialement en matière de législation. Il n'impose pas aux Membres, en vertu d'une autorité supérieure, par exemple d'une autorité législative, un devoir ou une loi statutaire. Le langage dont on s'est servi n'est pas celui-ci : « Les Membres nommeront des délégués non gouvernementaux, etc. . . » ; c'est un langage tout différent. L'article est rédigé sous la forme d'un contrat

if a Government is able, for example (and we do not understand that it is suggested that this exhausts all possible alternatives), to agree with organisations representing among them a greater number of workers than any single organisation does, it is free to do so, and that if it does so it may be acting in conformity with the Article by which it is bound.

Those, we understand, are in substance the two rival views which have been put forward as to the construction of the Article. His Majesty's Government recognises fully that this Article of the Treaty is not free from ambiguity, and they recognise, therefore, that the language used is not incapable of the first of the two constructions which I have mentioned as being put forward. On the whole, and after mature consideration of the matter, the construction which commends itself to His Majesty's Government as being the true one is the second of the two constructions which I have mentioned to the Court, and this is, as we understand it, the construction upon which the Government of the Netherlands has acted in this matter.

It appears to His Majesty's Government that the question of the true meaning of this Article is one which lies really in a very small compass, and that the reasons which have induced His Majesty's Government to come to the conclusion that the second of the two constructions is the preferable one, may be very shortly stated. I think I can best state them by calling the attention of the Court to three points in the Article which appear to His Majesty's Government to point to the conclusion which I have indicated.

The first of them is the form of the Article ; that is to say, the form of the third paragraph of the Article upon which this question more immediately depends. The Court will not have failed to observe that, in form, this paragraph of the Article is not in the form which belongs more properly to legislation. It does not impose upon the Members from above, as it were, by the authority of a legislature, a statutory duty or law. The language is not "The Members shall nominate non-government delegates" and so forth ; the language is quite different ; it is in the form of a contract made with one another mutually by all the Members which are parties to this

auquel auraient adhéré tous les Membres qui y étaient parties. Il y est dit : « Les Membres s'engagent à nommer . . . » Cette formule permet de conclure, si l'on tient compte en même temps de la position de ceux qui sont parties à ce contrat, à savoir des gouvernements responsables des différents pays parties au contrat, qu'il ne peut y avoir aucun doute que cette rédaction laisse, tout au moins dans une certaine mesure, à la discrétion des Membres de décider de la manière qui leur paraîtra la mieux appropriée pour remplir l'obligation qu'ils ont assumée. Elle implique tout d'abord que l'on doit s'en remettre dans tous les cas à la bonne foi et au jugement du Membre qui s'est soumis à l'obligation.

En formulant cette déclaration, je n'oublie pas, naturellement, que l'article lui-même réserve à la Conférence un pouvoir important, lequel se trouve contenu dans sa dernière phrase : les pouvoirs des délégués doivent être soumis à la Conférence pour examen. Ce n'est point dans l'intention de suggérer que la Conférence n'a pas le pouvoir et même le devoir de refuser d'admettre, au moyen de la majorité requise, un délégué qui — en admettant une hypothèse absolument improbable — aurait été nommé par un gouvernement en violation évidente et flagrante de l'obligation à laquelle il était soumis en vertu du Traité.

Qu'il me soit permis, à ce propos, d'appeler l'attention de la Cour sur la mesure concernant la majorité des deux tiers, parce que cette mesure me semble confirmer la manière de voir que je défends. S'il n'y avait là qu'une question de vérifier si certaines formes ont été observées, ou bien, en prenant comme exemple le cas présent, si l'organisation qui a collaboré à la nomination d'un délégué était bien celle qui était numériquement la plus nombreuse (un fait qu'il serait naturellement facile de vérifier si les données étaient connues), on ne comprendrait pas pourquoi la majorité des deux tiers aurait été requise. Les questions de cette nature sont des questions de forme et de routine qui peuvent être réglées sans la moindre difficulté. J'émetts donc l'avis que cette nécessité d'une majorité des deux tiers prouve que les rédacteurs du Traité estimaient qu'il ne serait pas admissible que la Conférence pût déclarer qu'un Membre quelconque avait violé l'obligation

instrument. It says "The Members undertake to nominate...". I submit that, having regard to that form, and of course to the position of those which are the Parties to this instrument, namely, the responsible Governments of the various countries concerned, there can be no question that the wording leaves something, at any rate, to the discretion of the Members as to how they are to discharge the obligation which they have assumed. It implies that, at any rate in the first instance, reliance is to be placed upon the good faith and upon the judgment of the Member which has undertaken the obligation.

In saying that, of course, I by no means lose sight of the fact that the Article itself reserves to the Conference an important power which is contained in its last sentence. The credentials of the delegates are to be subject to scrutiny by the Conference. I do not desire for a moment to suggest that the Conference, by a requisite majority, has not the power and indeed the duty to refuse to admit a delegate if he were nominated, if one may suppose so unlikely an event, by any Government in palpable and flagrant disregard of the obligation undertaken under the Treaty.

I should like, in this respect, to call the attention of the Court, in support of the general position I am advocating, to the provision with regard to the two-thirds majority. If this were merely a question of seeing whether a form had been observed, or whether, to take the illustration which arises in this case, the organisation with whom the nomination of a delegate had been agreed was that which was numerically the largest (a matter ascertainable, of course, without any doubts, if the facts were known), it is difficult to conceive why a two-thirds majority should be required. Such matters as that are matters of form and routine which could be readily ascertained without any difficulty. I suggest that the provision for a two-thirds majority makes it clear that the authors of the Treaty felt that it would not be tolerable were the Conference to find that any Member had violated the obligation

qu'il avait assumée solennellement, à moins que ce ne fût par une majorité écrasante de ses Membres.

Permettez-moi, Monsieur le Président, d'illustrer par un exemple ce que je viens de dire, afin de bien vous montrer le genre d'actes qu'il serait possible à un gouvernement d'accomplir en vertu de cet article et que redoutent les défenseurs de la première des deux interprétations que j'ai indiquées. Je tire cet exemple d'un passage d'un document dont j'ignore s'il a été ou non soumis à la Cour; il s'agit d'un mémoire du Comité exécutif de la Fédération internationale des syndicats, daté de Genève le 24 octobre 1921. Je n'ai pas l'intention de lire à la Cour ce document ou aucun autre *in extenso*, mais j'aimerais donner un exemple du genre de faits auxquels j'ai fait allusion en lisant un seul paragraphe de ce mémoire. Les signataires s'expriment en ces termes :

« Si l'interprétation de l'article 389 du Traité de Paix, telle qu'elle a été fournie par le Gouvernement des Pays-Bas, était acceptée par la Conférence, la porte serait par là ouverte aux gouvernements qui sont opposés aux syndicats régulièrement constitués. De plus, elle pourrait provoquer la création d'un certain nombre d'organisations fictives, constituées uniquement dans le but d'envoyer des délégués aux conférences générales, ce qu'elles pourraient faire en combinant le nombre de leurs adhérents, nombre qui excéderait alors celui des adhérents des organisations *bona fide* établies depuis des années. Ce serait porter un préjudice sérieux à l'autorité des Conférences internationales du Travail ainsi qu'à celles du Bureau international du Travail, et rendre, par conséquent, impossible toute action efficace. »

Monsieur le Président, je n'ai fourni les explications précédentes qu'afin d'en arriver à deux déclarations. Tout d'abord, qu'il me soit permis de donner l'assurance que le Gouvernement de Sa Majesté se rend compte de l'importance des questions de cette nature, et que le Gouvernement est d'avis que s'il fallait, afin d'empêcher des faits de ce genre de se produire, donner à cet article, si nécessaire, la première des deux interprétations, on ne pourrait le faire qu'après un examen extrêmement approfondi et sérieux. C'est pourquoi

solemnly undertaken except by an overwhelming majority of its Members.

Perhaps, Mr. President, I might add to what I have just said an illustration of the kind of action conceived to be possible on the part of a Government under the terms of this Article and which is feared by those who advocate the first of the two constructions I have indicated. I take by way of illustration a passage from a document which I know not whether the Court has seen or not ; it is a memorandum by the Executive Committee of the International Federation of Trades Unions, dated from Geneva October 24th, 1921. I do not trouble the Court with this or any other document *in extenso*, but I should like to illustrate the kind of matter to which I was referring by reading a single paragraph of this memorandum. The signatories say this :

“If the interpretation of Article 389 of the Peace Treaty as given by the Netherlands Government should be accepted by the Conference, the door will thereby be open to Governments which are opposed to properly constituted trade unions. Further, it might lead to the creation of a number of fictitious organisations, solely for the purpose of sending delegates to the general Conferences, which they could do by combining the memberships, which would then exceed the memberships of the *bona-fide* organisations which have been established for many years. The authority of the International Labour Conferences would thereby be seriously impaired, as also that of the International Labour Office, which would mean that all effective action would be impossible.”

Mr. President, I take the liberty of introducing that only in order to say two things. First of all, may I say that His Majesty's Government would by no means underrate the seriousness of any such matters as those, and the Government fully appreciates that if it were necessary, in order to prevent anything of that kind, that this Article should be read according to the first of the two constructions, that would be a matter which would have very gravely and very seriously to be considered. I mention it, therefore, as an illustration of those

j'ai fait mention de ce qui précède, à titre d'exemple des questions que les conférences auraient à la fois le droit et le devoir d'examiner, s'il y avait un motif quelconque de supposer qu'un gouvernement eût agi de la manière indiquée dans ce paragraphe, ou que, par un semblable manque de bonne foi, des organisations fictives aient été créées afin de nommer des délégués qui ne représenteraient pas réellement les travailleurs ayant droit à cette représentation. C'est, à mon avis, en vue de régler une éventualité de ce genre, que les pouvoirs conférés par l'article à la Conférence lui ont été attribués et que la majorité des deux tiers est requise. Cette majorité serait nécessaire avant qu'il fût possible de conclure qu'un acte aussi sérieux, de la nature de celui que j'ai indiqué plus haut, se soit produit. Je crois être d'accord avec la tradition admise par le droit de tous les pays, lorsque je suggère qu'avant qu'une personne quelconque, et à plus forte raison avant qu'un gouvernement responsable, puisse être accusé d'avoir violé une obligation qu'il avait si solennellement assumée, les raisons les plus claires et les plus certaines devraient être apportées à l'appui de cette conclusion et reconnues valables.

Le second point sur lequel je désire attirer l'attention de la Cour est la présence du mot « organisations » au pluriel, dans cet alinéa. Nous reconnaissons que ce n'est pas là un argument décisif, mais en même temps nous prions la Cour de considérer que si l'intention des rédacteurs avait été, conformément à la première interprétation, de déterminer que seule l'organisation ayant le plus grand nombre de membres serait de droit considérée comme « la plus représentative » des travailleurs, la formule employée dans l'article aurait été celle-ci : « choisis d'accord avec l'organisation industrielle, si elle existe, qui est la plus représentative soit des employeurs, soit des travailleurs, selon le cas. » Ceci aurait été parfaitement clair et aurait exprimé, sans la moindre ambiguïté, le sens que certains attribuent à l'article.

Le troisième point sur lequel je désire appeler l'attention est l'usage des mots « les plus représentatives ». Si l'on avait eu l'intention d'établir une règle rigide, d'une application facile et ne pouvant donner lieu à aucune controverse, portant

matters which it would be both the right and the duty of the Conferences to enquire into, if there were any ground for supposing that any Government had acted in the way indicated in that paragraph, or that any such departure from good faith had been made as would be involved in the creation of fictitious organisations in order to nominate delegates who did not really represent the workpeople purported to be represented. It is in order to deal with a matter of that kind, I submit, that the powers granted to the Conference under the Article are conferred, and that the majority of two-thirds is required, a majority which would be necessary in order to justify a conclusion to the effect that such serious misconduct had occurred as is indicated in that paragraph. I think that I shall be saying what would be supported by the jurisprudence of all nations when I suggest that before anybody, and certainly before any responsible Government, could be held to have violated an obligation which it has so solemnly undertaken, the clearest and most unequivocal reasons would have to be made good in support of such a conclusion.

The second point to which I desire to direct the attention of the Court in regard to the wording of this paragraph is the use of the plural word "organisations". We recognise perfectly that this is not decisive, but at the same time we submit to the judgment of the Court that if the intention had been, according to the first construction advocated, that the single organisation which has the largest membership should be of right that which is most representative of the workpeople, the Article would naturally have read "chosen in agreement with the industrial organisation, if such industrial organisation exists, which is most representative of employers or workpeople as the case may be." That would have been perfectly unambiguous, and it would have conveyed without doubt the meaning which it is said this Article bears.

The third point is the use of the words "most representative". If it had been intended to enact a rigid rule, easy of application and admitting of no dispute, that the largest single organisation was to be the one with which agreement was to

que seule l'organisation la plus nombreuse devrait collaborer au choix du délégué, on aurait pu le faire aisément. Les mots « les plus représentatives » semblent signifier exactement ce qu'ils disent. C'est l'opinion du Gouvernement de Sa Majesté. Le nombre, il est vrai, est un élément important de la question de savoir quel corps est « le plus représentatif ». Mais il n'est pas nécessairement décisif, et nous sommes d'avis qu'en se servant du langage employé dans l'article et des mots auxquels j'ai fait allusion, les rédacteurs de l'article ont volontairement et délibérément voulu empêcher que les Membres soient liés par une règle rigide et qu'ils ont voulu laisser à leur bonne foi et à leur jugement, éclairés bien entendu par toutes les informations qu'ils possèdent et se fondant sur toutes les contingences telles qu'elles existent dans leur propre pays, la faculté d'arriver ainsi à conclure quelle est ou quelles sont l'organisation ou les organisations « les plus représentatives » des travailleurs de leur pays. S'il existe en fait — et cela doit certainement parfois se produire — une différence, un manque d'équivalence entre les associations « les plus nombreuses » et celles qui sont « les plus représentatives », il est clair que c'est le corps le plus représentatif qui doit être consulté conformément à l'article, et non pas le plus nombreux.

Telles sont, Monsieur le Président, brièvement exposées, les données techniques, si je puis les désigner ainsi, sur lesquelles je me fonde pour conclure, sans du reste nier en aucune façon qu'il y ait une certaine ambiguïté dans les textes, qu'il est, en somme, assez clair que la deuxième interprétation que j'ai indiquée est celle qui assure le maximum d'efficacité à chacun des mots de ce paragraphe.

Bien entendu, en interprétant un texte quelconque, il est à la fois opportun et légitime de réaliser les conséquences qui peuvent en découler, de voir si les interprétations avancées sont poussées jusqu'au bout de leur conséquences logiques. Je crois que l'exemple suivant montre le résultat auquel on arrive en appliquant le principe strict préconisé par ceux qui défendent la première interprétation. Supposons que, dans un certain pays, il existe six de ces organisations et qu'elles soient à peu près d'égale importance quant à leur nombre d'adhérents ; supposons que cinq d'entre elles aient cent mille

be made, it would have been perfectly easy to say so. The words "most representative" appear, in the opinion of His Majesty's Government, to mean exactly what they say. Numbers, of course, are an important ingredient in the question of which body is the most representative, but they are not necessarily decisive, and we submit that the language of the Article and the use of the words to which I have referred are designed intentionally and deliberately not to fetter the Members by any rigid rule, but rather to make it a matter upon which they must exercise their judgment in good faith, bringing to bear, of course, all the information of which they are possessed and considering all the circumstances of the case as they exist in their country, and thus come to the conclusion which is or are the organisation or organisations most representative of the workpeople of their country. If in fact there is, as I submit there certainly must be, a difference, a want of identity, between "most numerous" and "most representative", it is clear that it is the most representative body which is to be consulted under the Article, and not the most numerous.

Those, Mr. President, are shortly the technical grounds, if I may so describe them, upon which I would submit that, without denying in any way that there is a certain ambiguity in these words, on the whole it is fairly clear that the second of the constructions which I have indicated is that which gives the fullest effect to every part of this paragraph.

Of course, in construing this or any other instrument, it is material and legitimate to see what the consequences are if either of the constructions submitted is pushed to its logical conclusion. I think it is a fair illustration of the result of applying the unbending principle which is advocated by those who support the first construction. Suppose that in a particular country there are six of these organisations, and they happen to be very closely comparable in point of numbers. By way of illustration, suppose that five of them have 100,000 members apiece, and that the sixth has 110,000.

membres chacune et que la sixième en ait cent dix mille. Conformément à la première interprétation, si celle-ci était appliquée comme une règle stricte, le gouvernement serait obligé de se mettre d'accord avec l'organisation représentant les cent dix mille membres, à l'exclusion des organisations représentant chacune cent mille membres qui n'ont pu se mettre d'accord. En d'autres termes, dans un cas de ce genre, s'il y avait désaccord entre la sixième organisation d'une part et les cinq autres organisations d'autre part, l'opinion de l'organisation représentant cent dix mille personnes l'emporterait sur l'opinion des organisations représentant cinq cent mille personnes. Ce n'est là, il est vrai, qu'un cas extrême que j'évoque à titre d'exemple et comme un cas, différent quant aux détails, mais similaire dans les faits tels qu'ils se présentent dans le cas actuel. Nous en concluons certainement que des conséquences si injustes et déraisonnables indiquent que l'interprétation dont elles dérivent ne devrait être adoptée que si cette adoption était rendue inévitable par la clarté de la rédaction du texte sur lequel elle s'appuie. Le Gouvernement britannique ne peut certainement pas admettre que l'on pourrait soutenir, quelle que soit l'importance que l'on donne à la première interprétation, que la rédaction du texte en question puisse être qualifiée de cette manière.

Il est d'ailleurs également clair que toute interprétation qui ferait du nombre de membres le seul critère, rendrait possibles certains abus. Dans le cas, par exemple, où le nombre de membres serait presque le même, — c'est le cas que j'ai pris comme exemple, et l'on pourrait concevoir beaucoup d'autres cas semblables parfaitement plausibles et possibles en pratique —, l'on fournirait la tentation et le moyen d'opérer un remaniement du nombre d'adhérents des organisations, non pas en vue des fins ordinaires pour lesquelles elles existent, mais en vue de créer le fondement d'un droit dont elles pourraient se prévaloir, en vertu de cet article. Des remaniements de cette espèce sont, de toute évidence, possibles, ainsi que le suggère le passage dont j'ai donné lecture et, sans aucun doute, une interprétation qui fournirait non seulement la tentation, mais aussi le moyen d'accomplir un acte de cette sorte, ne doit pas être adoptée, à moins que

According to the first construction, if it is applied as a rigid rule of law, the Government is compelled to agree with the organisation representing the 110,000 members and to disregard, if they differ, the organisations representing 100,000 apiece. In other words, in such a case, if there were a difference between the sixth on the one hand and the other five on the other, the opinions of the representatives of the 110,000 persons would outweigh, and indeed would involve the disregard of, the opinion of the organisations representing 500,000 people. That is really only an extreme case, put by way of illustration and similar in kind to, although of course different in degree from, the facts as they actually exist in this present case. We should certainly submit that consequences so unreasonable and unjust as those lead to the conclusion that the construction which involves them should not be adopted unless it is inevitably required by the clear language of the instrument relied upon. The British Government certainly cannot conceive that it can be said, however high the case for the first construction can be put, that anything of that kind can be fairly predicated of this language. Of course, it is also clear that any construction which makes the number of members the sole criterion would, in a case in which there was a close similarity in numbers, such as that which I have ventured to put by way of illustration (and of course many others could be put which would be perfectly possible and perfectly conceivable as arising in practice) afford opportunities and a great temptation for a manipulation of the membership of organisations of this kind, not for the ordinary purposes for which they exist, but in order to lay the foundation of a claim under this article. Manipulations of that kind are obviously possible, as indeed the passage which I have read suggests, and certainly a construction which would, as I say, afford not merely the temptation but the opportunity of action of that kind is not to be adopted unless it is inexorably required by the language of the instrument in question.

cette adoption ne soit inévitablement requise par les termes mêmes du texte sur lequel elle se fonde.

Je voudrais, avec la permission de la Cour, ajouter quelques mots sur la position du Gouvernement britannique relativement à cette question.

Le Gouvernement n'a eu d'autre objet, en me déléguant afin de formuler devant la Cour ces diverses considérations, que de donner telle assistance qu'il était en mesure d'apporter en indiquant à la Cour ce qui semble être en somme à ses yeux la véritable interprétation du Traité. Cette question ne présente pour lui aucun intérêt direct. En fait, il y a en Grande-Bretagne deux organisations qui représentent respectivement les employeurs et les travailleurs. Ces organisations, sans qu'on l'ait jamais contesté, sont celles qui sont les plus représentatives de ces deux catégories. Autant que le Gouvernement britannique puisse s'en rendre compte, il y a peu de probabilités qu'une question de ce genre soit soulevée, à moins que les conditions existant actuellement en Grande-Bretagne soient entièrement changées. C'est pourquoi le Gouvernement britannique n'est pas directement intéressé — ou, si je puis dire : personnellement intéressé — dans la question de la véritable interprétation de cet article, et, autant qu'on puisse le prévoir, il est peu probable qu'il soit jamais intéressé, pour la simple raison qu'aucune des difficultés que le Gouvernement néerlandais a trouvées devant lui en cette matière ne s'est présentée, ou, pour autant que l'on puisse dire, ne se présentera en Grande-Bretagne.

Avant de terminer, il y a deux points de procédure que je voudrais soumettre. Le Gouvernement britannique comprend que la décision de la Cour, que vous avez, je crois, Monsieur le Président, répétée à l'ouverture de cette séance, décision d'après laquelle la Cour est prête à entendre, en cette occurrence, toutes organisations internationales susceptibles de fournir des renseignements sur les questions à elles soumises — ces mots mêmes, comme le savent bien MM. les membres de la Cour, sont pris de l'article 73 du Règlement — n'a été prise que pour les deux questions auxquelles la procédure consultative s'applique. Le but de la Cour en prenant cette décision a été que tous les renseignements possibles puissent être

I desire, with the permission of the Court, to add a word on the position of the British Government in this matter. It has had no object in deputing me to make the submissions which I have had the honour to make to the Court, other than to give such assistance as it is able by laying before the Court what appears to them to be, on the whole, the true construction of this Treaty. They have in this matter no object of their own to serve. In Great Britain, as it happens, there are two organisations, representing respectively the employers and the workers, as to which no question has been raised at any time by anyone, as they are in fact the organisations most representative of the employers and the workpeople respectively. So far as the Government is able to foresee the future, no such question is likely to be raised, or indeed could be raised, unless the conditions prevailing in Great Britain entirely changed. The question, therefore, of the proper construction of this Article is one with which the British Government is not directly, or, if I may use the expression, personally concerned at all; nor, so far as it can foresee, is it likely to be so concerned, for the simple reason that none of the difficulties which the Netherlands Government has had to face in this matter have arisen, or, so far as can be foreseen, are likely to arise in Great Britain.

There are two matters connected with procedure to which I ask leave to refer before sitting down. The British Government understands that the intimation or ruling of the Court which I think, Sir, you repeated at the opening of this Session, namely, that the Court was prepared to hear on this occasion any international organisation likely to be able to furnish information on the question before it, — those words, as the Court knows, are taken from the 73rd Article of the Rules of Court — has been given in this case or those cases which fall within the advisory procedure of the Court, and that the object of the Court in giving it has been that all available and possible information should be before it in

portés devant elle au moment où elle délibère des matières sur lesquelles son avis est demandé.

Le Gouvernement britannique comprend que ceci n'affecte nullement l'article 34 du Statut qui s'applique aux différends internationaux et où il est stipulé que seuls les Etats ou les Membres de la Société des Nations ont qualité pour se présenter devant la Cour.

Il y a un autre point sur lequel je désirerais dire un mot.

Le Gouvernement britannique et ses représentants, bien qu'il n'y ait eu, à ce que je sache, aucun avis officiel à ce sujet, croit savoir que la Cour ne se propose pas de terminer la discussion sur cette question avant le jeudi 28 courant, au plus tôt. Je crois devoir dire que ceci nous a causé une petite déception. Le Gouvernement britannique, non sans inconvénients et dépenses, a fait le nécessaire pour être représenté ici, et avait compris que l'affaire allait suivre son cours d'une façon continue jusqu'à ce que la question soit terminée, en tous cas en ce qui concerne les audiences publiques. Je ne doute pas que les autres Gouvernements, aussi bien que les différents organismes, ne soient dans la même situation. Je n'ai pas besoin de dire que, de l'avis du Gouvernement de Sa Majesté, la Cour est un instrument des plus importants afin d'arriver à assurer la paix et la concorde dans le monde.

Ceci implique, naturellement, que doivent paraître devant elle des représentants de nations situées non seulement dans toutes les parties de l'Europe, mais aussi dans toutes les parties du monde, et le Gouvernement britannique est profondément convaincu qu'il est essentiel, si la Cour doit accomplir d'une manière efficace le grand travail qu'elle a entrepris et qui lui est confié, que la procédure entamée soit poursuivie avec une célérité raisonnable et sans solution de continuité, pour autant que cela puisse se faire. Pour l'instant, la Cour a devant elle ces deux affaires qui ont été soigneusement étudiées par le Gouvernement britannique et, sans aucun doute, par bien d'autres Gouvernements. Je ne parle que pour le Gouvernement britannique : il estime qu'il n'y a rien, dans ces deux affaires, quelque importantes qu'elles soient, qui ne puisse être terminé en un petit nombre de jours, et nous nous permettons, avec la plus respectueuse et la plus grande

coming to a conclusion upon these matters on which its opinion is asked. The British Government understands that that leaves untouched the 34th article of the Statute in its application to international disputes, by which only States Members of the League of Nations can be Parties in the cases before the Court.

There is one other matter upon which I ask leave to say a word. The British Government and their representatives, although I think they have had no official intimation to that effect, have heard that the Court does not propose to conclude the discussion of this question until Thursday, the 29th of this month at the earliest. I am bound to say that we heard that with a little dismay. The British Government has arranged at some inconvenience and some expense to be represented here, and it certainly understood that the proceedings beginning to-day would continue uninterruptedly until both these questions had been disposed of, so far as the public hearing was concerned. I have no doubt that other Governments, as well as bodies of a different status, are in the same position. I need not say that this Court is, in the view of His Majesty's Government, a most important instrument for the great purpose of securing the peace and concord of the world. That involves, of course, the appearance before it of representatives of nations not merely from all parts of Europe but from all parts of the world, and the British Government certainly feels strongly that it is essential, if the Court is to discharge efficiently the great work which it has undertaken and which is committed to it, that the proceedings before it should be conducted with reasonable despatch, and without, so far as they can be avoided, breaks of continuity. On this occasion there are these two points which have been very carefully considered by the British Government, and no doubt by many other Governments. Speaking solely for the British Government, in its view there is nothing in either of these points, important as they are, which could not be well disposed of in a very few days, and we do venture, with the utmost respect and deference, to press upon the Court so to arrange the business before them that the hearing of

déférence, de prier la Cour de faire le nécessaire afin que la partie orale de la procédure de ces deux affaires soit terminée au plus tard à la fin de la semaine prochaine.

Le Gouvernement britannique pense que ces deux affaires ont été examinées depuis longtemps et ont été étudiées par tous ceux qui y sont intéressés, depuis un temps suffisant pour leur permettre actuellement de justifier leurs vues. Pour ce qui le concerne, mon Gouvernement ne peut que porter respectueusement à la connaissance de la Cour son avis, qui est qu'il n'y a nulle raison pour que tout ce qui peut être utilement dit sur ces matières ne soit pas dit avant la fin de la semaine prochaine.

J'espère, Monsieur le Président, ne m'être pas écarté des règles de bienséance en présentant cette proposition de la part du Gouvernement que je représente devant la Cour.

them both may be terminated at latest by the end of next week. The Government believes that these two questions have both been long under consideration, and have been examined by all those who are interested in them over a period of time quite sufficient to enable them to do full justice to their views. So far as it is concerned, it can only offer to the Court its respectful submission on the point, that there is no reason whatever why everything that can properly and usefully be said on these matters should not be said before the end of next week.

I hope, Mr. President, I have not departed from propriety in making that suggestion on the part of the Government I represent to this Court.

Annexe 15a.

EXPOSÉ DE M. MENDELS, MEMBRE DE LA
PREMIÈRE CHAMBRE DES ÉTATS-GÉNÉRAUX,
(représentant la Fédération syndicale internationale du Travail),
A LA SÉANCE PUBLIQUE DU 24 JUIN 1922.

En ma qualité de premier avocat néerlandais à qui incombe l'honneur de prendre la parole devant votre Cour, je croirais manquer grandement à mon devoir si, avant d'aborder mon sujet, je ne formulais les meilleurs vœux pour la réussite de la tâche grandiose que votre Cour est appelée à remplir, tâche qui consistera à favoriser la suprématie du droit dans les relations économiques et politiques entre les Etats et les peuples.

Quant au problème soumis à votre jugement, c'est avec grande satisfaction que j'ai pu constater qu'il entre dans votre intention de vous renseigner d'une façon aussi complète que possible sur le différend résultant de la nomination du délégué ouvrier des Pays-Bas à la troisième Conférence internationale du Travail.

La Fédération syndicale internationale, qui m'a prié de me faire son porte-parole devant vous, jugé que cette question est d'une importance capitale, vu qu'à son avis ses conséquences ne peuvent manquer d'exercer une influence considérable sur le caractère de la composition du Bureau international du Travail ainsi que sur la continuité de ses travaux et sur l'influence morale des décisions prises par ses Conférences.

Permettez-moi de faire remarquer d'abord, Messieurs, que la forme donnée à la requête présentée à la Cour permanente de Justice internationale, je le constate avec regret, formule la question quelque peu unilatéralement, et que l'avis que pourrait donner la Cour permanente de Justice internationale dans cette question ne pourrait peut-être éviter l'admission aux Conférences annuelles de délégués nommés en dérogation à l'article 389 du Traité de Paix.

4.

Annex 15a.

SPEECH BY M. MENDELS, MEMBER OF THE FIRST
CHAMBER OF THE STATES-GENERAL

(representing the International Federation of Trades Unions),

AT THE PUBLIC SITTING ON JUNE 24TH, 1922.

[*Translation.*]

As the first Dutch Advocate to have the honour of addressing this Court, I feel that I should not be fulfilling my duty if, before commencing my statement, I were not to express our best wishes for the successful accomplishment of the noble task which this Court has to fulfil, a task which consists in establishing the supremacy of law in the economic and political relations between States and nations.

Turning to the question before the Court, it is with the utmost satisfaction that I have learnt that it is your intention to obtain the completest possible information with regard to the dispute arising out of the appointment of the Netherlands workers' delegate to the third International Labour Conference.

The International Federation of Trades Unions, which has asked me to represent it before you, regards this question as of capital importance because, in its opinion, the consequences cannot fail to exercise a considerable influence upon the nature of the composition of the International Labour Office, upon the continuity of its work and upon the moral force of the decisions taken by its Conferences.

In the first place, I hope you will forgive me if I point out that the form given to the request submitted to the Permanent Court of International Justice — I say this with regret — states the question in a somewhat one-sided manner and that it may perhaps be difficult for the Permanent Court of International Justice, in giving an opinion upon this question, to prevent the admission to the Annual Conference of Delegates appointed contrary to the terms of Article 389 of the Treaty of Peace.

En effet, le Gouvernement des Pays-Bas n'est pas le seul qui ait procédé à des nominations au sujet desquelles la troisième Conférence internationale du Travail ait élevé des protestations en ce qui concerne sa parfaite concordance avec l'esprit et la lettre de l'article 389 du Traité de Paix.

Les Gouvernements de l'Argentine, du Japon et de l'Afrique du Sud ont procédé, pour la Conférence de Washington en 1919, à des nominations dont la légalité était également contestable. (Procès-verbal de la Conférence, pp. 109—113, texte anglais.)

Des différends analogues se sont élevés lors de la troisième Conférence internationale du Travail, au sujet de la nomination des délégués de la Pologne, de la Lettonie et du Japon (Compte rendu provisoire de la Conférence internationale du Travail, n° 23, du 18 novembre 1921, page 34), ce qui tend à démontrer que l'interprétation de l'article 389 a donné lieu à plusieurs reprises à des difficultés.

Pour ces motifs, il est peut-être regrettable que le Secrétariat de la Société des Nations ait présenté la requête demandant à la Cour permanente de Justice internationale de donner un avis consultatif, en limitant la question au cas spécial du Gouvernement hollandais.

Ce n'est donc pas l'interprétation générale de l'article 389 du Traité de Paix, ou plus particulièrement l'opinion de votre Cour sur la signification des termes : « . . . d'accord avec les organisations les plus représentatives, soit des employeurs, soit des travailleurs du pays considéré », que l'on demande, mais uniquement l'opinion de votre Cour sur la question de savoir si, dans ce cas spécial, le choix du délégué ouvrier à la Conférence de Genève, par le Gouvernement des Pays-Bas, a été fait selon les règles établies, c'est-à-dire en concordance avec les termes de l'article 389.

Je m'abstiendrai de faire un exposé des faits, d'ailleurs connus de votre Cour et reconnus comme indéniables par tous les intéressés. Je me bornerai à soumettre à votre Cour quelques tableaux donnant un aperçu des diverses catégories d'ouvriers organisés dans les quatre centrales nationales néerlandaises intéressées au différend, ainsi que l'effectif de chacun de ces syndicats affiliés aux dites centrales nationales.

The Government of the Netherlands is not the only one which has made nominations in regard to which the third International Labour Conference raised objections on the ground that the spirit and letter of Article 389 of the Treaty of Peace had not been fully carried out.

The Governments of the Argentine, of Japan and of South Africa made nominations, the legality of which were also contested, to the Washington Conference in 1919. (Minutes of the Conference, pp. 109 to 113, English version.)

Similar disputes arose at the third International Labour Conference with regard to the delegates appointed by Poland, Latvia and Japan. (Provisional Verbatim Report of the International Labour Conference No. 23, November 18th, 1921, page 34). This shows that the interpretation of Article 389 has given rise to difficulty on several occasions.

For these reasons it is perhaps regrettable that the Secretariat of the League of Nations should have submitted a request for an advisory opinion to the Permanent Court of International Justice limiting the question under consideration to the special case of the Netherlands Government.

The opinion of this Court has not therefore been asked with regard to the general interpretation of Article 389 of the Peace Treaty or, more particularly, with regard to the meaning of the phrase: ...“in agreement with the industrial organisations which are most representative of employers or workpeople as the case may be in their respective countries” ; the opinion of the Court has only been asked with regard to the question whether in this particular case the workers' delegate for the Geneva Conference was selected by the Netherlands Government in accordance with the provisions laid down, that is to say, in conformity with the terms of Article 389.

I shall refrain from giving a statement of the facts, as these are well known to the Court and are not disputed by any of the parties concerned. I shall confine myself to submitting to the Court certain tables giving a summary of the various categories of workers included in the four Dutch national organisations concerned in the dispute, as also the strength of each of the Unions affiliated to the national organisations.

En examinant ces tableaux, la Cour pourra se rendre compte que non seulement la Confédération néerlandaise du Travail surpasse et surpassait chacune des autres confédérations intéressées au point de vue de l'effectif total des syndicats affiliés, mais aussi qu'elle organisait des travailleurs de quasi toutes les professions. J'ajouterai que les professions de première importance pour la vie économique et industrielle du pays s'y trouvent représentées par un contingent fort considérable.

Je me bornerai à citer les chiffres suivants :

L'effectif total se monte à 225,320 membres se répartissant comme suit :

19.000 ouvriers du bâtiment ; plus de 18.000 ouvriers d'usines ; environ 14.000 ouvriers de la terre ; à peu près 24.000 métallurgistes ; plus de 20.000 cheminots ; de 20 à 21.000 ouvriers du transport ; de 11 à 12.000 typographes.

J'ajouterai que votre Cour pourra se rendre compte également, par l'examen des tableaux que j'ai l'honneur de lui soumettre, que, par contre, la Confédération générale néerlandaise, une des trois confédérations d'accord avec lesquelles le Gouvernement des Pays-Bas a désigné un délégué pour Genève, groupe, sur un total d'environ 52.000 membres, non moins de 27.000 fonctionnaires (c'est-à-dire plus de la moitié), alors que les autres membres affiliés appartiennent à diverses professions et branches d'industrie du pays qui ne sont que peu ou point représentées.

En vérité, des chiffres tels que 30 fleuristes, 73 charrons, 34 voiliers-bâchers, 75 employés de librairie, 55 coiffeurs, ne donnent pas l'impression que nous ayons à faire à une des organisations les plus représentatives avec laquelle le Gouvernement doit se mettre d'accord pour désigner les délégués à la Conférence. Même le chiffre de 75 pâtisseries, membres des autres organisations, est impuissant, me semble-t-il, à renforcer cette impression. Le Gouvernement a donc écarté la confédération la plus importante de notre pays, comme il ressort des chiffres et de la composition de la dite confédération.

By looking at these tables the Court will see that not only the Netherlands Federation of Trades Unions surpassed and still surpasses each of the other federations concerned, as regards the total strength of the affiliated unions, but also that this Federation contains workers of almost every description. I would add that the employments most important as regards the economic and industrial life of the country are represented in this Federation in very large numbers.

I shall confine myself to quoting the following figures :

The total strength amounts to 225,320 members and is composed as follows :

19,000 employed in the building trade ;
 more than 18,000 factory workers ;
 about 14,000 agricultural workers ;
 about 24,000 metal-workers ;
 more than 20,000 railway workers ;
 from 20,000 to 21,000 transport workers, and
 from 11,000 to 12,000 printers.

I would add that the Court will also see from the tables which I have ventured to submit to it that, on the other hand, the Netherlands General Federation, one of the three Federations in agreement with which the Netherlands Government appointed a delegate for Geneva, includes out of a total of about 52,000 members no less than 27,000 officials, that is to say more than half, while the remainder of the affiliated members belong to various trades and branches of the industry of the country which are represented in very small numbers or not at all.

In truth, figures such as 30 florists, 73 wheelwrights, 34 sail-makers, 75 librarians, 55 hairdressers, do not give one the impression that we are dealing with one of the most representative organisations, in agreement with which the Government is to appoint delegates for the Conference.

The Government has therefore left out of account the Federation which is clearly shown by its numbers and composition to be the most important in our country. Even the figure of 75 pastry-cooks, who are members of other organisations, does nothing to strengthen this impression.

Je reconnais pleinement que les termes : « les organisations les plus représentatives » ne peuvent être, dans tous les cas et sans exception, considérés comme synonymes de « plus importantes » au point de vue numérique. On peut fort bien s'imaginer le cas d'une organisation numériquement plus forte qu'une autre et qui serait moins représentative. Ce n'est pas uniquement et toujours le nombre, tout important que soit ce facteur, qui peut décider en la matière, car une organisation très forte au point de vue numérique peut fort bien perdre son caractère représentatif de par sa composition unilatérale, c'est-à-dire du fait qu'elle ne réunit que des ouvriers d'une seule et unique profession, ou bien qu'elle groupe, à une majorité écrasante, des ouvriers d'une même profession.

Lors de la Conférence de Washington, des questions du genre de celle qui nous occupe ont donné lieu à des discussions, notamment au sujet de la désignation du délégué ouvrier par les Gouvernements de la République argentine et de l'Afrique du Sud.

Dans ces pays existaient une fédération organisant des ouvriers de diverses professions et aussi une organisation de cheminots, non affiliée à la dite fédération et indépendante d'elle.

Le cas des Pays-Bas est tout différent. Nous avons à faire à une confédération fort puissante, remplissant toutes les conditions requises pour désigner un délégué, et dont l'effectif surpasse celui des trois autres confédérations intéressées. Son effectif se rapproche même du total des effectifs des trois autres. Or, ces trois autres organisations groupent un total de 286.000 adhérents, alors que la Confédération néerlandaise du travail réunit à elle seule 225.000 membres. Peut-on qualifier de juste et d'équitable l'interprétation de l'article 389 lorsque le délégué est choisi par son Gouvernement dans une des trois confédérations qui, pour ce qui concerne leur force numérique aussi bien que leur composition, accusent un caractère moins représentatif que la confédération exclue ?

La réponse, à mon avis, ne peut être que négative.

I fully recognise that the expression "the most representative organisations" cannot in all cases be regarded as synonymous with "the most important numerically". It is very easy to imagine the case of an organisation numerically larger than another but less representative. However important the factor of numbers may be, this factor alone is not always decisive, for an organisation very strong numerically may easily lose its representative character owing to the nature of its composition, that is to say, it may only contain workmen of one single trade or may contain an overwhelming majority of workmen of one particular trade.

At the Washington Conference, questions of the same nature as that which is now before us gave rise to discussion, in particular with regard to the appointment of workers' delegates by the Argentine and South African Governments.

In these countries there were federations including workmen of various kinds and also organisations of railway workers not affiliated to these federations and independent of them.

The case of the Netherlands is quite different. We are dealing with a very powerful Federation fulfilling all the conditions required for the appointment of a delegate and possessing a number of members surpassing that of the other three Federations concerned. Moreover, its effective strength is comparable with the combined strength of the three others. These three other organisations together have a membership of 286,000, whilst the Netherlands Federation of Trades Unions alone has a strength of 225,000. Is it possible to regard the appointment by the Government of a delegate selected from one of the three Federations which, as regards numbers and composition, are less representative than the disregarded federation, as a fair and equitable interpretation of Article 389?

This question must, in my opinion, be answered in the negative.

Il faut d'abord écarter l'argument d'ordre grammatical invoqué par le Gouvernement actuel des Pays-Bas à la Conférence de Genève. Il argue de la forme du pluriel employée dans le passage incriminé. Ce passage est ainsi conçu : «... d'accord avec les organisations professionnelles les plus représentatives, soit des employeurs, soit des travailleurs du pays considéré».

L'interprétation du Gouvernement néerlandais, au point de vue grammatical, me semble être erronée. Si le pluriel a été employé dans le passage en question, c'est uniquement parce qu'il y est question de deux catégories d'organisations, à savoir celle des travailleurs et celle des employeurs et, à mon avis, il n'est nullement permis de conclure que l'on a voulu exclure l'organisation la plus représentative par un accord entre des groupements moins importants.

Il est clair, cependant, que ce texte n'exclut aucunement la délibération et si possible un accord avec d'autres organisations.

Le Gouvernement des Pays-Bas a commencé par convoquer quelques corporations qui avaient, selon lui, un caractère représentatif en soi et il s'est efforcé d'arriver à un accord en vue de la désignation d'un délégué. Il n'y aurait aucune objection à soulever contre ce procédé, mais sous une réserve — réserve essentielle — c'est que cet accord se trouvât réalisé. Or, ce qu'il y a de remarquable, c'est que l'organisation numérique la plus forte et indiscutablement la plus représentative ne put approuver le choix du délégué désigné par les trois autres organisations qui sont numériquement plus faibles et moins représentatives.

Malgré le refus catégorique de l'organisation mentionnée ci-dessus, le Gouvernement maintint la nomination qu'il avait faite et refusa d'accepter le délégué que présentait l'organisation la plus représentative.

La situation est donc la suivante. A supposer que l'on accepte l'interprétation suivant laquelle il faut avant tout s'efforcer de désigner un délégué en complet accord avec toutes les organisations ayant le caractère le plus représen-

In the first place, the argument based on the grammatical construction of the text, advanced by the present Government of the Netherlands at the time of the Geneva Conference, must be dealt with. This argument is based on the fact that the plural is used in the contested passage. This passage is worded as follows : "... in agreement with the industrial organisations which are most representative of employers or workpeople, as the case may be, in their respective countries".

From the point of view of grammatical construction, the interpretation given to the paragraph by the Netherlands Government appears to me to be wrong. The plural was used in the passage in question simply because there was a question of two classes of organisations, that is to say, the workers and the employers, and in my opinion it is quite impossible to draw the conclusion that there was an intention to exclude the most representative organisation by an agreement between less-important organisations.

It is clear, however, that the wording in no way eliminates the possibility of discussion and, if possible, of arriving at an agreement with other organisations.

The Netherlands Government began by summoning certain bodies which in its opinion were of a representative character, and endeavoured to conclude an agreement with regard to the appointment of a delegate. There would be no objection to this procedure always provided that an agreement was reached. Now, the point to be noted is this, — that the organisation which was the strongest in numbers and indisputably the most representative was unable to approve of the nomination of the delegate selected by the three other organisations which were numerically weaker and less representative.

In spite of the categorical refusal of the first-mentioned organisation, the Government maintained the appointment which it had made, and refused to accept the delegate nominated by the most representative organisation.

The situation is therefore as follows :

Supposing that we were to accept the interpretation that, at all costs, an attempt must be made to appoint a delegate in complete agreement with all organisations bearing a truly

tatif, cette condition essentielle n'a pas été remplie dans le cas qui nous occupe. En effet, un fait est certain. Quelle que soit l'interprétation que l'on donne à l'article 389, qu'on l'interprète même dans le sens le plus large quant à la forme du pluriel employé dans le texte, il n'est pas possible de comprendre que l'accord avec quelques organisations ou avec la majorité des organisations les plus représentatives suffirait pour permettre la nomination d'un délégué.

Or, comme l'accord avec les organisations avec lesquelles il faut compter, selon le Gouvernement des Pays-Bas lui-même, ne s'est pas réalisé dans le cas présent, la désignation d'un délégué n'est nullement fondée et la désignation en question a donc été faite sans qu'il ait été tenu compte des stipulations de l'article 389, l'accord n'ayant été conclu ni avec l'organisation la plus prépondérante et la plus représentative, ni avec *les* organisations les plus représentatives.

Ce qui précède met en lumière les conséquences néfastes que peut avoir la méthode suivie par le Gouvernement néerlandais. Dans le cas présent, il a été possible de faire accepter à l'ensemble des trois minorités — chrétienne, catholique et neutre — le délégué choisi dans une de ces trois organisations. Mais si la lutte pour la prépondérance de convictions religieuses ou politico-sociales entraine dans une phase plus aiguë, le danger d'un manque d'accord entre les minorités ou avec elles n'est nullement illusoire et, dans ce cas, le système du Gouvernement des Pays-Bas rendrait impossible la nomination d'un délégué. Cette éventualité peut se présenter pour la nomination de délégués dans d'autres pays, comme il s'est présenté chez nous.

Je me rallie volontiers au point de vue développé par M. de Vilallonga, avocat conseil du Bureau international du Travail, dans l'exposé lumineux qu'il a fait de la question dans la note circonstanciée adressée à M. le Directeur du Bureau international du Travail, et que Messieurs les membres de la Cour pourront trouver au dossier que j'ai l'honneur de leur soumettre.

Je me permettrai également de prier Messieurs les membres

representative character, this essential condition has not been fulfilled in the case which we are considering. One thing is certain ; whatever interpretation is placed upon Article 389, even if it be interpreted in the widest possible manner as regards the use of the plural, it is impossible to read into it that an agreement with certain organisations, or with a majority of the most representative organisations, suffices for the nomination of a delegate.

Since, in the present case, no agreement was reached with the organisations which, in the opinion of the Netherlands Government itself, should be consulted, the appointment of a delegate was not justified and the appointment in question was therefore made contrary to the provisions of Article 389, no agreement being concluded either with the largest and most representative organisation or with the most representative organisations.

The foregoing statement shows the disastrous consequences which may ensue from the course adopted by the Netherlands Government. In the present case, it was found possible to obtain the acceptance by the three minorities — the Christian, Catholic and Neutral Organisations — of the delegate chosen from one of them. If, however, the struggle for ascendancy between the various religious and politico-social creeds were to become more acute, it is by no means unlikely that it would be impossible to arrive at an agreement either between these minorities or with them ; in which case the system adopted by the Netherlands Government would render the appointment of delegates impossible. This possibility may arise in regard to the appointment of delegates in other countries just as it has arisen in our country.

I readily endorse the opinion expressed by M. Vilallonga, Legal Adviser of the International Labour Office, in the very able statement which he has made upon the question, in the form of a detailed memorandum addressed to the Director of the International Labour Office, which Members of the Court will find in the dossier which I venture to submit to them.

I would also venture to ask the Members of the Court to

de la Cour de consulter les observations d'importance capitale qu'a présentées M. Van Hamel, Directeur de la Section juridique du Secrétariat de la Société des Nations, sous le titre : « Questions additionnelles », à la fin de la consultation juridique donnée à la requête de la Commission de vérification des pouvoirs de la Conférence internationale du Travail, à Genève.

Nous y lisons :

« La procédure suivie a pour résultat que dans la désignation du délégué ouvrier hollandais, il manque précisément *l'accord* avec cette organisation ouvrière qui a été reconnue comme étant la plus nombreuse et partant comme plus représentative que toute autre. »

La question se pose de savoir si la nomination s'est faite conformément à l'idée qui a guidé les auteurs de l'article 389 et de la Partie XIII relative au Travail.

Eh bien ! parmi les idées qui sont à la base de l'article 389 et de toute la Partie XIII, relative au travail, on peut, je pense, ranger celle que l'accord requis ne doit pas être conclu avec un groupement momentané et fortuit d'organisations de tendances diverses, créé pour les besoins de la cause et dans le but déterminé d'empêcher la représentation d'une organisation qui est la plus puissante et numériquement la plus importante.

Le fait suivant, que je me permettrai de citer, mettra en lumière l'influence considérable de la Confédération néerlandaise du Travail.

Il y a quelques semaines, à l'occasion des élections de représentants des mineurs pour les commissions de contrôle et d'assurances, les candidats de cette Confédération, dans toutes les mines du pays, obtinrent une écrasante majorité, et ce en dépit du fait que la population du district minier néerlandais appartient pour une grande majorité à la religion catholique.

Je dis donc que même en attachant une importance exceptionnelle à la forme du pluriel employée dans l'article 389, l'accord n'est pas établi avec *les organisations les plus représentatives*, car, à moins de faire violence à la langue, les trois organisations qui, prises séparément, ne sont pas « les plus

read the very important observations made by Dr. Van Hamel, Director of the Legal Section of the Secretariat of the League of Nations, under the heading : "Supplementary questions" at the end of the legal opinion given at the request of the Committee on Credentials of the International Labour Office at Geneva.

There we read the following :

"As a result of the procedure adopted for the appointment of the Dutch workers' delegate, no *agreement* was reached with the very workers' organisation which has been recognised as the most numerous and, for that reason, as more representative than any other."

The question then arises whether the appointment was made in conformity with the intentions of the authors of Article 389, and of Part XIII of the Treaty, which deals with Labour.

Amongst the principles governing Articles 389 and the whole of Part XIII (Labour), we may, I think, include the principle that the agreement required must not be concluded with a temporary and fortuitous association of organisations pursuing a variety of objects — an association created for the occasion and with the special object of preventing an organisation, which is the most powerful and numerically the largest, from being represented.

The following fact, which I shall venture to quote, will show how very considerable is the influence exercised by the Netherlands Federation of Trades Unions.

A few weeks ago, during the election of miners' representatives to the Inspection and Insurance Committees, the candidates of this Federation obtained an overwhelming majority in all mines throughout the country, in spite of the fact that a large majority of the population of the Dutch mining districts is Roman Catholic.

I would say, therefore, that even if quite exceptional importance is attached to the fact that the plural is used in Article 389, an agreement was not reached with the most *representative organisations*, for, unless we deliberately misinterpret the words used, the three organisations which,

représentatives », ne pourront jamais former, même réunies, les organisations les plus représentatives. Elles sont et resteront toujours un groupement d'organisations liées par une vague et éphémère entente. Or, l'article 389 ne parle pas d'un groupement de ce genre.

Une autre observation s'impose encore. Pour que l'activité du Bureau international du Travail et le résultat des Conférences internationales du Travail sur la législation ouvrière conservent le caractère d'unité et de stabilité nécessaire, il est indispensable que l'organisation avec laquelle le Gouvernement doit se mettre d'accord pour désigner un délégué, — il est indispensable, dis-je, que cette organisation forme une unité stable et non un groupement sans cohérence de tendances diverses et d'opinions différentes.

Ce caractère d'unité et de cohésion eût été conservé si la nomination du délégué avait été faite d'accord avec la Confédération néerlandaise du Travail, selon les faits et selon le droit.

Cette ligne de conduite a été suivie, d'ailleurs, par le Gouvernement des Pays-Bas lors des Conférences de Washington et de Gênes, et aucune circonstance d'ordre pratique ne justifie la procédure qui a été suivie dans le cas qui nous occupe. Qu'est-ce qui permettait au Gouvernement de s'écarter de la procédure ordinairement suivie ?

L'article 389 porte : « Les Membres s'engagent » ; le texte anglais dit : « *The Members undertake* ». Le texte allemand porte : « *Die Mitgliedstaaten verpflichten sich* ». Or, en s'engageant, on se lie et on contracte plus qu'une banale obligation morale.

Les travailleurs organisés du monde entier, dans les Etats faisant partie de la Société des Nations ou adhérant seulement à l'Organisation internationale du Travail, comme l'Allemagne et l'Autriche, groupent, en exceptant le Japon et l'Australie, non moins de 23 millions de membres affiliés à la Fédération syndicale internationale, au nom de laquelle j'ai eu la parole aujourd'hui.

Jusqu'à présent, ces organismes ont coopéré étroitement et dans la mesure de leurs forces avec le Bureau international

taken separately, are not "the most representative" can never, even if taken together, be regarded as the most representative organisations. They are, and will always remain, a group of organisations bound together by a loose and temporary agreement. Article 389, however, does not mean a union of this nature.

I have yet another observation to make. If the activities of the International Labour Office and the influence of International Labour Conferences upon labour legislation are to retain the necessary characteristics of consistency and stability, it is essential that the organisation with which a Government must agree in the selection of a delegate — it is, I repeat, essential that this organisation should be a stable body and not a mere group lacking in cohesion and with various objects and opinions.

This unity and cohesion would have been preserved if the appointment of the delegate had been made an agreement with the Netherlands Federation of Trades Unions, in accordance with the facts and with justice.

Moreover, this course was followed by the Netherlands Government at the time of the Washington and Genoa Conferences and there are no practical considerations to justify the adoption of the procedure followed in the case before us. What was there to justify the Government in departing from the procedure normally followed?

Article 389 states that: "The Members undertake"; the French text says "*Les Membres s'engagent*"; the German text says "*Die Mitgliedstaaten verpflichten sich*". An undertaking is binding and involves more than a mere moral obligation.

Organised workers throughout the world, in the States Members of the League of Nations or in States adhering only to the International Labour Organisation, such as Germany and Austria, include (excluding Japan and Australia) no less than 23,000,000 members affiliated to the International Federation of Trades Unions, which I have the honour to represent to-day.

Hitherto these organisations have co-operated loyally and to their utmost ability with the International Labour

du Travail et l'ont de tous temps secondé dans l'accomplissement de sa tâche.

Il serait regrettable qu'une interprétation d'un texte vînt à prédominer, interprétation qui pourrait avoir pour conséquence de porter atteinte aux obligations contractées par les Gouvernements signataires du Traité de Versailles, à l'égard de la représentation du travail.

Messieurs les Juges, je vous remercie de la bienveillance dont vous avez fait preuve à mon égard, et de l'attention que vous avez bien voulu porter aux quelques arguments que j'ai eu l'honneur de faire valoir devant vous.

[L'appendice figure aux pages 67 à 74.]

Office and have at all times supported it in the accomplishment of its task.

It would be very regrettable if an interpretation of this text were adopted as a result of which the obligations undertaken by Governments signatory of the Treaty of Versailles with regard to the representation of labour might be impaired.

Messieurs les Juges : I thank you for your courtesy and for the attention which you have been good enough to give to the arguments which I have had the honour to place before you.

[The Appendix follows on pages 67 to 74.]

I.

NEDERLANDSCH VERBOND
VAN VAKVEREENIGINGEN.

*Confédération néerlandaise
du Travail.*

Effectif au 1er janvier 1921.

*Netherlands Federation of
Trades Unions.*

Strength on January 1st, 1921.

GROUPES. — GROUPS.

1. Fonctionnaires — Officials	10.246
2. Boulangers, chocolatiers et coiffeurs — Bakers, chocolate manufacturers and hairdressers	5.232
3. Coiffeurs — Hairdressers	317
4. Ouvriers du Bâtiment — Builders	19.003
5. Diamantaires — Diamond cutters	9.543
6. Ouvriers d'usine — Factory workmen	18.180
7. Verriers et faïenciers — Glaziers and dealers in earthenware	2.807
8. Terrassiers — Navigators	2.221
9. Employés de bureau et de commerce — Em- ployees in offices and engaged in trade	5.525
10. Ouvriers de l'hôtellerie — Workers employed by innkeepers	3.298
11. Domestiques — Servants	537
12. Tailleurs et couturiers — Tailors and dress- makers	6.965
13. Personnel des théâtres — Theatre personnel . .	513
14. Ouvriers de la terre — Landworkers	13.698
15. Lithographes — Lithographers	1.571
16. Métallurgistes — Metallurgists	23.620
17. Ebénistes et tapissiers — Cabinet- and car- pet-makers	6.089
18. Mineurs — Miners	2.910

A reporter — Carried forward 132.275

<i>Report — Brought forward</i>		132.275
19. Surveillants et dessinateurs — Surveyors and draughtsmen		565
20. Ouvriers municipaux — Municipal employees		15.233
21. Peintres — Painters		6.147
22. Cigariers et ouvriers du tabac — Cigar manufacturers and workers employed in the tobacco industry		8.440
23. Bouchers — Butchers		1.242
24. Cheminots et personnel des tramways. — Railway employees and tramway personnel		20.784
25. Paveurs — Pavers		675
26. Plafonniers — Plasterers		1.310
27. Ouvriers de l'industrie textile — Workers engaged in the textile industry		6.417
28. Ouvriers des transports — Transport workers . .		20. 50
29. Typographes — Typographers		11.582
Total . . .		225.320

II.

ROOMSCH KATHOLIEK VAKBUREAU.

<i>Confédération des Syndicats catholiques.</i>	<i>Roman Catholic Federation of Trades Unions.</i>
<i>Effectif au 1er janvier 1921.</i>	<i>Strength on January 1st, 1921.</i>

GROUPES. — GROUPS.

1. Boulangers, chocolatiers et confiseurs — Bakers, chocolate manufacturers and confectioners	2.839
2. Fleuristes, jardiniers et ouvriers de la terre — Florists, gardeners and landworkers	11.089
<i>A reporter — Carried forward</i>	13.928

<i>Report — Brought forward</i>		13.928
3. Verriers et faïenciers — Glaziers and dealers in earthenware		1.499
4. Employés de commerce, de bureau et de magasin — Employees engaged in trade, offices or shops		6.821
5. Ouvriers de l'hôtellerie — Workers employed by innkeepers		248
6. Ouvriers ébénistes, tapissiers et professions similaires — Cabinet- and carpet-makers, and other associated workers		5.401
7. Sous-officiers — Non-commissioned officers		500
8. Ouvriers en service public — Civil service employees		5.347
9. Cheminots et personnel des tramways — Railway men and tramway personnel	13.387 ¹⁾	
10. Techniciens — Skilled workers	491 ²⁾	
11. Ouvriers des transports — Transport workers	5.140	
12. Employés d'assurances — Employees in insurance offices	173	
13. Ouvriers du bâtiment — Builders	27.195	
14. Diamantaires — Diamond cutters	114	
15. Ouvriers d'usine — Factory workers	7.972	
16. Lithographes — Lithographers	4.371	
17. Ouvriers coiffeurs — Hairdressers' assistants	269	
18. Travailleurs du cuir — Leather workers	8.088	
19. Métallurgistes — Metallurgists	14.929	
20. Couturières et tailleurs — Dressmakers and tailors	3.194	
	995	
21. Ouvriers de la boucherie — Butchers' assistants	5.349	
22. Ouvriers de briqueteries — Brickmakers	9.841	
23. Ouvriers du tabac — Workers in the tobacco trade	14.843	
<i>A reporter — Carried forward</i>		150.095

1) En Allemagne, 222; total : 13.609. — In Germany, 222; total : 13.609.

2) Effectif au 1er juillet 1920. — Strength on July 1st, 1920.

<i>Report — Brought forward</i>		150.095
24. Ouvriers de l'industrie textile — Textile workers		107 ¹⁾
25. Personnel de la Marine — Marine personnel		
26. Contre-mâîtres — Overseers		1.489
27. Ouvriers des laiteries et fabriques de margarine — Dairy workers and workers in margarine factories		1.784
28. Mineurs — Miners		4.340
Total . . .		157.815 ²⁾

III.

CHRISTELIJK NATIONAAL VAKVERBOND.

<i>Confédération des Syndicats protestants.</i>	<i>Federation of Protestant Trades Unions.</i>
<i>Effectif au 1er janvier 1921.</i>	<i>Strength on January 1st, 1921.</i>

GROUPES. — GROUPS.

1. Fonctionnaires — Officials	2.375
2. Aides-pharmaciens — Chemists' assistants. . . .	56
3. Agents du fisc — Treasury employees	637
4. Ouvriers du bâtiment — Builders	10.514
5. Diamantaires — Diamond cutters	58
6. Ouvriers d'usine et des transports — Factory and transport workers	12.530
7. Ouvriers du bois, ébénistes, etc. — Carpenters, Cabinet makers, etc.	3.265
8. Domestiques — Servants	86

A reporter — Carried forward 29.521

1) Aux Indes, 122 membres. — Members in India: total 122.

2) Compter en plus 237 membres: total 158.052. — 237 Members to be added: total 158.052.

<i>Report — Brought forward</i>		29.521
9. Employés de bureau et de commerce — Office and trade employees		4.708
10. Tailleurs et couturiers — Tailors and dress-makers		1.623
11. Ouvriers de la terre — Landworkers		9.500
12. Métallurgistes — Metalworkers		6.846
13. Mineurs — Miners		224
14. Instituteurs — Tutors		1.748
15. Surveillants et dessinateurs — Surveyors and draughtsmen		465
16. Ouvriers des services publics — Civil service employees		3.881
17. P.T.T.		1.278
18. Cigariers et ouvriers du tabac — Cigar manufacturers and workers in the tobacco trade		2.314
19. Cheminots et personnel des tramways — Railwaymen and tramway personnel		4.686
20. Ouvriers de l'industrie textile — Textile workers		4.574
21. Typographes — Typographers		2.187
22. Infirmiers — Male nurses		783
23. Ouvriers de l'industrie alimentaire — Workers engaged in food-producing industries		2.151
Total		76.488

IV.

NATIONAAL ARBEIDS SECRETARIAAT.

Confédération des Unions extrémistes. *Federation of Extremist Unions.*
Effectif au 1er janvier 1921. *Strength on January 1st, 1921.*

GROUPES. — GROUPS.	
1. Ouvriers du bâtiment — Builders	9.179
2. Métallurgistes — Metal-workers	3.643
3. Ouvriers d'usine — Factory workers	2.779
4. Tailleurs — Tailors	973
5. Cigariers — Cigar manufacturers	2.302
6. Ouvriers des transports — Transport workers	8.757
7. Ouvriers de l'industrie textile — Textile workers	1.480
8. Personnel en service public — Civil Service employees	4.278
9. Typographes — Typographers	146
10. Ebénistes — Cabinet makers	1.693
11. Mineurs — Miners	325
12. Ouvriers de la terre — Landworkers	410
13. Personnel de commerce — Personnel engaged in trade	173
14. Porteurs de journaux — Newspaper distributors	25
15. Nettoyeuses — Cleaners	45
16. Ouvriers de diverses professions — Workers belonging to sundry trades	12
Total . . .	
36.038	

ALGEMEEN NEDERLANDSCH VAKVERBOND.

*Confédération générale
néerlandaise.*

*Netherlands General
Federation.*

Effectif au 1er janvier 1921.

Strength on January 1st, 1921.

GROUPES. — GROUPS.

1. Personnel des services publics — Civil Service personnel	1.427
2. Ouvriers de l'hôtellerie — Workers employed by innkeepers	275
3. Brosseurs — Brushmakers	300
4. Fleuristes — Florists	30
5. Charrons — Wheelwrights	73
6. Personnel de l'industrie alimentaire — Personnel engaged in food-producing industries	777
7. Voiliers — Bâchers — Sail and tarpaulin makers	34
8. P.T.T. — Post Office employees	11.033
9. Personnel au service de l'Etat — Personnel employed in State service	11.500
10. Employés de commerce et de bureau — Employees engaged in trade and offices	10.487
11. Fonctionnaires au service des communes — Communal officials	4.402
12. Employés de librairie — Library employees	143
13. Confiseurs — Confectioners	75
14. Typographes — Typographers	1.317
15. Charpentiers — Carpenters	238
16. Cordonniers et ouvriers du cuir — Shoemakers and leather-workers	620
17. Infirmiers — Male nurses	647
18. Ouvriers du vêtement — Manufacturers of clothing	223

A reporter — Carried forward 43.601

<i>Report — Brought forward</i>		43.601
19. Personnel de magasins de confections — Personnel in hosiery shops		107
20. <i>De Eendracht</i>		488
21. Ouvriers de la terre — Land-workers		32
22. Métallurgistes — Metal-workers		975
23. Cheminots — Railwaymen		4.136
24. Mineurs — Miners		585
25. Garçons de recette		172
26. Luthiers, facteurs de pianos, etc. — Musical instrument makers and piano agents		295
27. Commis-voyageurs — Commercial travellers		692
28. Ouvriers de l'industrie textile — Textile workers		219
29. Blanchisseurs — Laundrymen		105
30. Ouvriers de l'aviation militaire — Workers employed by the Army Flying Corps		271
31. Coiffeurs — Hairdressers		55
32. Personnel de magasins		250
Total . . .		51.983

Annexe 17.**DISCOURS PRONONCÉ PAR M. SERRARENS**

(Secrétaire général de la Confédération internationale
des Syndicats chrétiens),

A LA SÉANCE PUBLIQUE DU 26 JUIN 1922.

Monsieur le Président,

Messieurs les Juges,

La question sur laquelle le Conseil de la Société des Nations a invité la Cour à donner un avis consultatif est d'une importance telle que la Confédération internationale des Syndicats chrétiens a jugé indispensable de vous déléguer un de ses représentants afin de soumettre son point de vue à votre Cour, nonobstant le fait que, retenue à Innsbruck par le deuxième Congrès de notre Internationale syndicale, notre Confédération fut presque dans l'impossibilité de déléguer un de ses représentants à La Haye au jour indiqué pour cette séance.

Comme le Conseil de la Société des Nations n'a pas donné suite à la requête de la troisième Conférence internationale du Travail qui tendait à inviter la Cour permanente de Justice internationale à donner son avis « sur l'interprétation de l'article 389 du Traité de Versailles et sur les règles qui devraient être observées par les Membres de l'Organisation internationale du Travail pour se conformer aux termes du dit article », mais que la requête transmise à la Cour est limitée à la question de savoir si le délégué ouvrier des Pays-Bas à la troisième Conférence internationale du Travail a été désigné en conformité des dispositions du dit article, un examen des faits s'impose.

Ainsi que la Cour le sait, cinq tendances diverses se sont fait jour dans le mouvement syndical ouvrier des Pays-Bas.

Chacune de ces tendances a ses partisans, qui se sont groupés en Confédérations comprenant toutes les professions et métiers.

Si nous prenons pour base les chiffres du 1er avril 1921, nous constatons qu'aucune de ces Confédérations ne groupe

Annex 17.**SPEECH BY M. SERRARENS**

(Secretary-General of the International Federation of Christian
Trades Unions)

AT THE PUBLIC SITTING ON JUNE 26TH, 1922.

[*Translation.*]

Monsieur le Président,

Messieurs les Juges,

The question in regard to which the Council of the League of Nations has requested the Court to give an advisory opinion is of such importance that the International Federation of Christian Trades Unions felt that it was essential to appoint one of its representatives to submit its views to the Court, notwithstanding the fact that our Federation, occupied as it was by the second of our International Trade Union Congresses at Innsbruck, found it almost impossible to send one of its representatives to The Hague on the day appointed for this hearing.

As the Council of the League of Nations has not complied with the request of the third International Labour Conference to the effect that the Permanent Court of International Justice should be requested to give its opinion "as to the interpretation of Article 389 of the Treaty of Versailles and as to the Rules which should be observed by the Members of the International Labour Organisation in order to comply with the terms of this Article" and since the request transmitted to the Court is limited to the question whether the Netherlands workers' delegate to the third International Labour Conference was nominated in accordance with the provisions of the aforementioned Article, an examination of the facts becomes necessary.

As the Court knows, the trade union movement in the Netherlands has assumed five different forms.

Each of these has its supporters, who are grouped in Federations including all trades and employments.

If we take as a basis the numbers on April 1st, 1921, we find that no single Federation contains as much as one-half

la moitié des ouvriers syndiqués. Aucune d'entre elles n'a donc la majorité absolue.

Lorsque le Gouvernement doit désigner un délégué, il consulte chacune des organisations et s'efforce d'arriver à un accord entre elles.

Fidèle à ce principe, le Gouvernement a demandé l'avis de toutes les confédérations des Pays-Bas, en 1919, lorsqu'il s'est agi de la désignation du délégué et des conseillers techniques à la Conférence de Washington, comme il l'a fait aussi pour les Conférences de Gênes et de Genève.

Les dites confédérations se mirent d'accord lors de la Conférence de Gênes, mais aucune entente ne fut possible pour les deux autres Conférences, et force fut au Gouvernement de prendre une décision.

Le Gouvernement désigna pour la Conférence de Washington le candidat qui avait été proposé par la Confédération la plus importante du pays.

Pour la Conférence de Genève, le Gouvernement s'est rallié à la candidature présentée par les syndicats catholiques, chrétiens et neutres.

Je tiens à faire remarquer que dans chaque cas, il s'agissait non seulement de la désignation d'un délégué, mais encore de la désignation de conseillers techniques.

Les critiques que l'on a faites au sujet de la décision du Gouvernement des Pays-Bas ne porte, somme toute, que sur l'interprétation de l'article 389.

Le gouvernement qui doit désigner un délégué doit se mettre d'accord « avec les organisations professionnelles les plus représentatives soit des employeurs, soit des travailleurs du pays considéré ».

On prétend que le pluriel dont les rédacteurs de l'article se sont servis est composé de deux singuliers, c'est-à-dire que l'on aurait voulu parler d'un accord avec l'organisation la plus représentative, soit des employeurs, soit des travailleurs.

Faute de preuves, cette assertion est toute gratuite.

Se basant sur cette théorie, on a prétendu que les trois centres nationaux qui avaient proposé au Gouvernement le

of the organised workers. None of them, therefore, has an absolute majority.

When the Government has to appoint a delegate, it consults each of these Organisations and endeavours to bring about a agreement between them.

Acting in accordance with this principle, the Government asked the opinion of all the Netherlands Federations in 1919, in connection with the appointment of a delegate and technical advisers for the Washington Conference ; it followed the same course as regards the Conferences of Genoa and Geneva.

These Federations came to an agreement at the time of the Genoa Conference but no agreement was found to be possible in the case of the other two Conferences and the Government was compelled to take a decision.

For the Washington Conference the Government appointed the candidate who had been proposed by the largest Federation in the country.

For the Geneva Conference the Government accepted the candidate proposed by the Catholic, Christian and Neutral organisations.

I wish to point out that, in each case, not only a delegate but also technical advisers had to be appointed.

The criticisms directed against the Netherlands Government's decision, in point of fact, only relate to the interpretation of Article 389.

The Government which has to appoint a delegate must do so in agreement with the industrial organisations which are "most representative of employers or workpeople, as the case may be, in their respective countries."

It is contended that the plural which is used by the authors of the Article comports two singulars : that is to say, that the intention was that there should be an agreement with the organisation most representative of employers and workpeople respectively.

In the absence of proof, this assertion is quite unfounded. On this hypothesis it has been affirmed that the three national organisations which proposed to the Government the

candidat qui avait été désigné, auraient « informé le Gouvernement qu'ils désiraient être considérés comme seule organisation. » (Mémoire au sujet de la nomination du délégué ouvrier néerlandais. Compte rendu provisoire, Troisième Conférence internationale du Travail, n° 21, page 20.)

Cette assertion est en contradiction flagrante avec la vérité. Jamais les trois centres nationaux n'ont adopté pareille attitude ; jamais ils n'en ont informé le Gouvernement. Si la Confédération internationale des Syndicats chrétiens soutient la thèse que la désignation du délégué ouvrier néerlandais à la troisième Conférence internationale du Travail est conforme à l'article 389 du Traité de Versailles, c'est parce qu'elle pense que le Gouvernement néerlandais a pris une décision en complète concordance avec l'esprit et la lettre du dit article.

Le premier alinéa de l'article dit que les délégués non gouvernementaux « représenteront respectivement, d'une part les employeurs, d'autre part les travailleurs, ressortissant à chacun des Membres ».

Il est donc bien établi que le délégué ouvrier doit représenter l'ensemble des ouvriers de son pays, puisque le texte porte : « les travailleurs ressortissant à chacun des Membres ».

Il est hors de doute que pour parvenir à la représentation de toute la classe ouvrière d'un pays dans une délégation, le gouvernement devra consulter toutes les confédérations groupant les syndicats de divers métiers. Or, il ne suffit pas que le gouvernement s'adresse à une de ces confédérations de syndicats, même si celle-ci a l'effectif le plus important.

On n'arrivera jamais à la représentation des travailleurs d'un pays en ne consultant qu'un seul groupe.

Il ne faut pas perdre de vue que les gouvernements de différents pays, entre autres les Gouvernements allemand, autrichien, belge, italien, tchécoslovaque, ont tenu compte de l'existence du mouvement syndical chrétien et lui ont assuré des conseillers techniques aux Conférences internationales du Travail. Or, dans tous ces pays, les Syndicats chrétiens ne sont qu'une minorité.

candidate who was appointed, "informed the Government that they desired to be regarded as one single organisation" see the Memorandum regarding the appointment of the Netherlands workers' delegate: Provisional Verbatim Record of the third International Labour Conference, No. 21, page 20).

This assertion is absolutely contrary to the truth. The three national organisations never adopted any such attitude, nor did they ever inform the Government that they had done so. The International Federation of Christian Trades Unions contends that the appointment of the Netherlands workers' delegate to the third International Labour Conference was in conformity with Article 389 of the Treaty of Versailles because it considers that the decision taken by the Netherlands Government was in strict accordance with the letter and spirit of the Article in question.

The first paragraph of the Article states that the non-government delegates "shall represent respectively the employers and the workpeople of each of the Members".

It is therefore quite clear that the workers' delegate must represent all the workers of his country, since the Article contains the words, "the workpeople of each of the Members".

It is indisputable that, in order to ensure the representation upon a delegation of all the workers of a country, the Government must consult all federations which include a variety of trades unions. It is not sufficient for the Government to consult one federation of unions only, even if that federation is strongest in numbers.

The consultation of a single group would never lead to the representation of all the workers of a country.

We must not lose sight of the fact that the Governments of various countries, including the German, Austrian, Belgian, Czechoslovak and Italian Governments, have recognised the existence of the Christian Trade Union movement and have appointed technical advisers to represent it at the International Labour Conferences. In all these countries, however, the Christian Unions are only a minority.

Chez nous, c'est la minorité des ouvriers qui veut s'arroger le droit exclusif de représenter les travailleurs du pays, car la Fédération syndicale néerlandaise a beau se targuer de compter le plus grand nombre de membres, la situation dans les Pays-Bas est toute différente de celle des autres pays.

Je m'explique. Le Gouvernement des Pays-Bas étant parvenu à un accord entre toutes les confédérations, en vue de la désignation d'un délégué à la Conférence de Gênes, il n'a plus pu arriver au même accord lorsqu'il a été question de la Conférence de Washington. Pour la Conférence de Genève, il s'est entendu avec les trois confédérations qui groupaient une grande majorité des syndiqués néerlandais.

Je dis que cette façon d'agir est conforme aux stipulations du Traité de Versailles.

Je crois inutile de m'étendre longuement pour défendre ce point de vue, après l'excellent exposé qu'en a fait M. Talbot, le représentant du Gouvernement britannique, aux arguments duquel je me rallie entièrement.

J'estime néanmoins utile de vous montrer encore quelques conséquences que pourrait avoir l'application de l'article 389 s'il était interprété selon les vues de l'Internationale syndicale d'Amsterdam.

La représentation ouvrière aux Conférences internationales du Travail resterait le monopole de l'Internationale d'Amsterdam, c'est-à-dire que le syndicalisme chrétien des Pays-Bas, qui est plus important que le syndicalisme socialiste, resterait exclu des Conférences internationales du Travail.

Or, c'est précisément sur le terrain international que la Confédération catholique et la Confédération chrétienne — toutes deux affiliées à notre Internationale — constituent une force poursuivant un seul et même but.

Je disais que le syndicalisme chrétien resterait exclu des Conférences internationales du Travail, car si l'interprétation de l'article 389 donnée par l'Internationale syndicale d'Amsterdam venait à prévaloir, pour ce qui concerne la désignation des délégués, cette interprétation serait valable

In our country, on the other hand, a minority of the workers wishes to arrogate to itself an exclusive right to represent the workers of the country, for, though the Netherlands Federation of Trades Unions may assert that it has the largest number of members, the situation in the Netherlands is entirely different from that in other countries.

I shall explain what I mean. Though the Netherlands Government succeeded in bringing about an agreement between all federations as regards the appointment of a delegate for the Genoa Conference, it was not able to bring about an agreement in the case of the Washington Conference. In the case of the Geneva Conference, it came to an agreement with the three federations which together contained a large majority of the organised workers in the Netherlands.

I contend that this course is in conformity with the Treaty of Versailles.

I feel that it is superfluous for me to set forth my views at length after the excellent speech made by Mr. Talbot, the representative of the British Government, with whose arguments I am in entire agreement.

However, I think it useful to suggest to you certain consequences which might result from the application of Article 389, if it were interpreted in accordance with the views of the International Federation of Trades Unions of Amsterdam.

The representation of the workers at the International Labour Conferences would remain a monopoly of the international organisation of Amsterdam. In other words, the Christian Trade Union movement, which is more representative than that of the Socialist trades unions, would be excluded from the International Labour Conferences.

In matters of international concern, the Catholic Confederation and the Christian Confederation — both of which are affiliated to our International Federation — constitute a force which has but a single aim.

I said that the Christian Trade Union movement would be excluded from International Labour Conferences, for if the interpretation of Article 389 given by the International Federation of Amsterdam were to be adopted as regards the appointment of delegates, this interpretation would also apply to the

également pour la désignation des conseillers techniques. Ceux-ci ne seraient désignés par les autres organisations qu'avec l'autorisation de la plus importante d'entre elles.

Le monopole de la désignation de délégués et de conseillers techniques aux conférences et au Conseil d'administration du Bureau international du Travail, serait donc assuré au groupement le plus important.

M. Mendels, il est vrai, parlant au nom de l'Internationale syndicale d'Amsterdam, a fait ressortir la beauté d'une unité de la classe ouvrière dans les Conférences internationales du Travail. C'est une unité artificielle qui ne correspond malheureusement pas à la vérité.

Les syndicats à tendances révolutionnaires ne veulent pas faire partie des conférences ; les syndicats chrétiens et les syndicats neutres en seraient forcément exclus.

Je me demande si c'est bien là l'idée qui a guidé les auteurs de l'article en question au Traité de Paix à Versailles. Je ne le pense pas.

Il serait plus conforme à la justice et à l'équité que toutes les tendances syndicales fussent représentées à la Conférence.

L'Organisation internationale du Travail, si elle veut répondre et mener à bien sa tâche sublime, doit être en contact direct et collaborer étroitement avec tout le mouvement syndical des divers pays et de toutes les tendances.

Je crois que c'est et que cela doit être une des idées directrices de l'Organisation internationale du Travail et surtout du Bureau international du Travail.

C'est tellement vrai que M. le Directeur du Bureau international du Travail a fait des démarches, à différentes reprises, pour qu'un accord soit conclu entre l'Internationale syndicale d'Amsterdam et la nôtre, accord portant entre autres sur les points suivants :

« Répartition équitable des sièges et mandats à la Conférence et au Conseil d'administration ainsi qu'au Bureau international du Travail, conformément aux principes de la représentation proportionnelle dans toute la mesure

appointment of technical advisers. The latter would not be nominated by the other organisations except with the consent of the most important among them.

The largest group, therefore, would have a monopoly of the appointment of delegates and technical advisers to the Conferences and to the Governing Body of the International Labour Office.

M. Mendels, it is true, when speaking on behalf of the International Federation of Trades Unions of Amsterdam, laid emphasis on the desirability of unity amongst the workers at the International Labour Conferences. It would, however, be an artificial unity and would not, unfortunately, be in accordance with the true state of affairs.

Trade unions with revolutionary ideas do not wish to take part in the Conferences; the Christian and Neutral Trades Unions would be compulsorily excluded.

I wonder whether that was really the intention of the authors of the Article in question in the Treaty of Peace of Versailles. I do not think so.

It would be more in accordance with justice and equity that all the various branches of the trade union movement should be represented at the Conference.

The International Labour Organisation, if it wishes satisfactorily to carry out its noble task, must be in direct contact and must collaborate closely with every form of the trade union movement in every country.

I think that this is, and is bound to be, one of the guiding principles of the International Labour Organisation and above all of the International Labour Office.

My contention is borne out by the fact that the Director of the International Labour Office has on several occasions endeavoured to bring about an agreement between the International Federation of Trades Unions of Amsterdam and the Organisation which I represent — an agreement regarding the following points amongst others :

“An equitable distribution of seats and mandates at the Conferences and upon the Governing Body as well as in the International Labour Office, in conformity with the principles of proportional representation in so far

où ce principe s'accorde avec les stipulations du Traité de Paix. »

Cet accord ne fut pas possible cependant, parce que l'Internationale syndicale d'Amsterdam y posait comme condition que le délégué ouvrier désigné pour la Conférence de Genève donnât sa démission.

Convaincu du bon droit du syndicalisme chrétien et de la justice du principe qui a guidé le Gouvernement néerlandais en l'occurrence, nous avons assisté à la Conférence de Genève, qui a tenu ses assises malgré les menaces de l'Internationale d'Amsterdam et a rempli sa tâche en étroite collaboration avec les deux forces internationales ouvrières.

L'Internationale d'Amsterdam a fait des démarches auprès du Bureau international du Travail et de la Société des Nations, démarches à la suite desquelles votre Cour a été chargée d'examiner la question de la légalité de la désignation du délégué néerlandais à la troisième Conférence internationale du Travail.

La Confédération internationale des Syndicats chrétiens attend avec le plus haut intérêt et avec la plus grande confiance le jugement que rendra votre Cour.

Vu l'ambiguïté du texte de l'article 389, considéré *in se* ;

Vu que l'équité implique l'interprétation de l'article 389 telle qu'elle a été donnée par le Gouvernement des Pays-Bas ;

Vu l'instante nécessité pour l'Organisation internationale du Travail d'avoir la plus étroite collaboration de tous les groupes intéressés :

L'Internationale syndicale chrétienne a l'honneur de soumettre ces quelques observations à l'examen bienveillant de votre Cour.

as this principle is in accordance with the provisions of the Peace Treaty."

It was, however, found impossible to conclude such an agreement because the International Federation of Amsterdam made it a condition that the workers' delegate appointed for the Geneva Conference should resign.

Convinced of the justice of the claims of the Christian Trades Union movement and of the justice of the principle followed by the Netherlands Government in this particular case, we took part in the Geneva Conference, which continued its session in spite of the threats of the International Federation of Amsterdam and carried out its task in close collaboration with the two branches of the International Labour movement.

The International Federation of Amsterdam approached the International Labour Office and the League of Nations and, in consequence of this step, the Court has been called upon to consider the legality of the appointment of the Netherlands workers' delegate to the third International Labour Conference.

The International Federation of Christian Trades Unions awaits the decision to be given by this Court with the greatest interest and with the utmost confidence.

Having regard to the ambiguity of the wording of Article 389, considered *in se* ;

Having regard to the fact that equity demands that the interpretation of Article 389 should be the one placed upon it by the Government of the Netherlands ;

Having regard to the absolute necessity for the closest possible collaboration between the International Labour Organisation and all interested associations :

The International Federation of Christian Trades Unions has the honour to submit this brief statement for the consideration of the Court.

Annexe 19.

DISCOURS PRONONCÉ PAR M. LIMBURG,
BATONNIER DE L'ORDRE DES AVOCATS,
(représentant le Gouvernement néerlandais)

A LA SÉANCE PUBLIQUE DU 29 JUIN 1922.

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

Lorsque, dans la semaine du 15 février, j'avais l'honneur, comme bâtonnier de l'Ordre des Avocats de La Haye, de transmettre à la Cour les félicitations du Barreau, je ne pensais guère devoir être appelé à plaider devant cette Cour dont nous célébrions l'établissement avec tant d'enthousiasme. Et voilà, après quelques mois seulement, que j'ai l'honneur de prendre la parole devant vous, Messieurs, au nom de mon Gouvernement, dans une question aussi importante que l'interprétation de l'article 389 du Traité de Versailles.

Le Conseil de la Société des Nations, dans sa séance du 12 mai, tout en décidant de demander l'avis de la Cour, a rédigé la question en ces termes :

« Le Conseil invite la Cour permanente de Justice internationale à donner un avis consultatif sur la question de savoir si le délégué ouvrier des Pays-Bas à la troisième session de la Conférence internationale du Travail a été désigné en conformité des dispositions du paragraphe 3 de l'article 389 du Traité de Versailles. »

J'attire l'attention de la Cour sur cette rédaction. J'y reviendrai à la fin de mon discours, et je me borne maintenant à observer qu'en parfaite harmonie avec la Commission de vérification des pouvoirs, la troisième Conférence du Travail, faisant usage de son droit souverain selon le dernier alinéa du même article 389, a admis le délégué ouvrier des Pays-Bas (Compte rendu provisoire, pages 754 et 845).

Annex 19.**SPEECH BY M. LIMBURG, LEADER OF
THE BAR,****(representing the Netherlands Government)****AT THE PUBLIC SITTING ON JUNE 29TH, 1922.***[Translation.]*

Monsieur le Président, '

Messieurs les Juges,

When, on or about February 15th, I had the honour, as Leader of the Bar at The Hague, to convey the congratulations of the Bar to the Court, I little thought at the time that I should ever find myself pleading before the Court, whose constitution we celebrated with such enthusiasm. Now, only a few months later, I have the honour to address you, Gentlemen, on behalf of my Government, in regard to the very important question of the construction to be placed on Article 389 of the Treaty of Versailles.

The Council of the League of Nations, at its meeting of May 12th, in deciding to make application to the Court for an advisory opinion, drafted its resolution in the following terms :

"The Council requests the Permanent Court of International Justice to give an advisory opinion upon the question whether the workers' delegate for the Netherlands at the third International Labour Conference was nominated in accordance with the provisions of paragraph 3 of Article 389 of the Treaty of Versailles."

I draw the Court's particular attention to the wording of this resolution. I shall return to this point at the end of my address and I shall confine myself for the present to remarking that the third Labour Conference, acting in perfect harmony with the Committee on Credentials, and exercising its indisputable right, in accordance with the last paragraph of the same Article 389, admitted the Netherlands workers' delegate (Draft Verbatim Report, pages 754, 845).

Je ne répéterai plus la lecture de l'article 389, que la Cour, grâce aux séances précédentes, sait probablement par cœur.

Je vais examiner :

1) quel est le sens exact des termes de l'article suivant lequel le Gouvernement de la Reine s'était engagé « à désigner les délégués non gouvernementaux d'accord avec les organisations professionnelles les plus représentatives soit des employeurs, soit des travailleurs », et

2) si la désignation du délégué ouvrier par le Gouvernement hollandais à la troisième Conférence du Travail était contraire au texte et à l'esprit de l'article 389.

En ce qui concerne le premier point, on a beaucoup discuté dans les séances précédentes sur la question de savoir quelle est la valeur du pluriel qui se trouve dans le texte précité. Cette discussion n'a d'importance que sous un seul rapport. Même si l'on parvenait à prouver que les Membres, c'est-à-dire les Gouvernements, étaient obligés de désigner le délégué ouvrier d'accord avec l'organisation la plus représentative (au singulier) des travailleurs, cela n'aurait qu'une minime influence sur le développement de l'argumentation. Voilà tout. Car il resterait deux questions à résoudre : a) quelle est l'organisation la plus représentative à un certain moment ; b) que faire, si l'accord du Gouvernement avec cette organisation qualifiée la plus représentative ne se faisait pas ?

Personne ne pourrait fournir la preuve qu'il faut prendre le terme « organisation représentative » au singulier. Pour tâcher d'y arriver, on fait remarquer que le pluriel se trouve dans cet alinéa seulement parce qu'on parle des organisations, soit des employeurs, soit des travailleurs, et que si l'article parlait au singulier, on pourrait aboutir à l'interprétation qu'un gouvernement pourrait se contenter de consulter pour tous les délégués non gouvernementaux une seule organisation (la plus représentative) soit des employeurs, soit des travailleurs. Cet argument est des plus illogiques, et suppose chez les rédacteurs de l'article une ignorance complète des relations syndicales, tant patronales qu'ouvrières. Il est des dangers contre lesquels personne ne s'aviserait de se mettre

I shall not read Article 389, which the Court, thanks to its previous meetings, probably knows by heart. I shall consider :

1. What is the precise meaning of the terms of the Article, according to which Her Majesty's Government has undertaken to appoint non-government delegates in agreement with "the industrial organisations which are most representative of employers or workpeople, as the case may be" ; and

2. Whether the appointment of the workers' delegate by the Netherlands Government to the third International Labour Conference was contrary to the letter and spirit of Article 389.

With reference to the first point, much has been said at previous meetings on the question of the significance of the plural which is used in the text referred to. This question is material only in one respect. Even if it were possible to prove that the Members, *i.e.* the Governments, were compelled to appoint the workers' delegate in agreement with the most representative labour organisation (in the singular), it would only slightly modify the development of the argument. That is all ; for there would still remain two questions to be solved: (a) which is the most representative organisation at any given moment, (b) what action should be taken in the event of the Government being unable to come to an agreement with this alleged most representative organisation.

The contention that the expression "representative organisation" is to be read in the singular cannot be proved. In order to do so, the supporters of this theory allege that the plural is used in this paragraph solely because reference is made to organisations of employers or workers and that if the singular were used the Article might be interpreted to mean that a Government need only consult a single organisation (the most representative one) of either employers or workers, for the appointment of all the non-government delegates. This form of argument is entirely illogical and presumes that the authors of the Article were completely ignorant of the situation as regards both employers' and workers' organisations. There are certain dangers against which

en garde. Il est tout à fait inconcevable que les rédacteurs de l'article 389, qui ont été nourris dans le sérail syndical, aient pu craindre une interprétation dont l'absurdité même est la meilleure garantie contre une pareille application de la part d'un gouvernement quelconque. Telle serait l'interprétation d'après laquelle, par exemple, l'organisation la plus représentative des employeurs, et elle seule, serait consultée sur la nomination du délégué ouvrier.

Mais, du moment que ceux qui soutiennent que les Membres n'ont à consulter qu'une seule organisation, l'organisation la plus représentative, sont réduits à invoquer, comme seul argument pour le pluriel qui se trouve dans le paragraphe 3 de l'article, le danger d'une interprétation qui en elle-même serait inadmissible et qu'aucun gouvernement n'oserait invoquer, il n'y a rien de plus raisonnable que de lire l'article de la manière la plus naturelle, et c'est que le délégué ouvrier doit être désigné d'accord avec les organisations les plus représentatives des travailleurs, et le délégué patron d'accord avec les organisations les plus représentatives des employeurs.

Les travaux préparatoires de la Conférence de la Paix de Paris de 1919 n'apportent pas beaucoup de lumière, l'article 389 étant proposé par la délégation de l'Empire britannique dans une rédaction qui, en anglais, se sert du singulier, et en français du pluriel. Seulement, il y a à observer que l'article, tel qu'il fut adopté dans la séance de la Commission du 10 février 1919, était ainsi conçu :

« Les Hautes Parties contractantes s'engagent à désigner les délégués autres que les délégués gouvernementaux et les experts consultatifs, *élus d'accord avec les organisations professionnelles qui représentent le mieux les employeurs ou les travailleurs, selon le cas*, de leurs pays respectifs. » (Procès-verbaux, série B, p. 52.)

Par l'insertion des mots « selon le cas », il n'y a, semble-t-il, pas de doute que le pluriel se rapporte aux deux sortes d'organisations.

Je tiens aussi à vous donner lecture d'un passage pris dans

no one would think it worth while to take precautions. It is quite inconceivable that the authors of Article 389, who were brought up in an atmosphere of trade union intrigue, should have feared an interpretation the absurdity of which would have been the best guarantee against the possibility of its being applied by a Government. One such interpretation would be to the effect that only the organisation most representative of employers would be consulted on the appointment of the workers' delegate.

But those who maintain that the Members have only to consult a single organisation, the most representative organisation, are compelled to invoke, as their sole argument in explanation of the employment of the plural in paragraph 3 of the Article, the danger of an interpretation inadmissible in itself, and which no Government would dare to adopt. It would therefore seem to be perfectly reasonable to interpret the Article in the most natural way, that is to say that the workers' delegate must be nominated in agreement with the organisations most representative of workers and the employers' delegate in agreement with the organisations most representative of employers.

The preparatory work of the Peace Conference at Paris in 1919 does not throw much light upon the matter, Article 389 having been proposed by the British Empire delegation in the form of a draft which in the English version was in the singular and in the French in the plural. It should, however, be observed that the Article as it was adopted at the meeting of the Commission on February 10th, 1919, was in the following terms :

“The High Contracting Parties undertake to appoint non-government delegates and advisers, *chosen in agreement with the industrial organisations most representative of employers or workpeople, as the case may be, in their respective countries.*” (Minutes, Series B, page 52.)

The insertion of the words “as the case may be”, appears to make it clear that the plural refers to the two kinds of organisations.

I should also like to read you a passage from a chapter

un chapitre du livre anglais *Labour as an International Problem*, chapitre de l'ancien ministre britannique M. Barnes, qui fut membre de la Commission préparatoire à Paris et qui prit part aux discussions. Il dit (page 23), tout en développant le sens de l'article 389 :

"To ensure in turn that the employers' and workers' delegates shall in each case be truly representative of their sectional interests as a whole, each Government is under obligation to appoint these non-government delegates to the Conference in agreement with the industrial associations of employers and workers, where such organisations exist in their respective countries."

Dans cette question du pluriel, je puis me vanter d'un allié aussi inattendu que précieux : inattendu, parce qu'il s'est empressé, d'après la correspondance échangée avec le Ministre du Travail des Pays-Bas avant l'ouverture de la troisième Conférence, de se faire l'interprète des objections de la Fédération syndicale internationale du Travail ; précieux, parce que cet allié n'est autre que le Directeur du Bureau international du Travail lui-même.

Dans la lettre que M. Albert Thomas adressa le 4 novembre 1920 aux Etats membres de l'Organisation internationale du Travail, au sujet de la désignation des délégués et conseillers techniques à la session de 1921, il mentionne la résolution du Conseil d'administration du Bureau du 25 mars 1920, qui est ainsi conçue :

« Pour éviter toute confusion possible dans la désignation des délégués non gouvernementaux à la prochaine Conférence des marins à Gênes, et pour toutes les autres Conférences spéciales, à l'avenir, le Conseil d'administration juge bon de déclarer que le troisième paragraphe de l'article 389 du Traité de Paix doit être interprété de la façon suivante :

« Pour toutes les Conférences générales des représentants des Membres (session spéciale ou session ordinaire), les délégués non gouvernementaux doivent être choisis d'accord avec les associations d'employeurs et les fédérations ouvrières les plus représentatives de l'ensemble de l'industrie, lorsque de telles organisations existent. »

of an English book, "Labour as an International Problem" — a chapter written by Mr. Barnes, a former British Minister and who was a member of the Preparatory Commission at Paris and took part in the discussions. He says (on page 23), in developing the meaning of Article 389 :

"To ensure in turn that the employers' and workers' delegates shall in each case be truly representative of their sectional interests as a whole, each Government is under obligation to appoint these non-government delegates to the Conference in agreement with the *industrial associations* of employers and workers, where such organisations exist in their respective countries."

In this question of the plural, I am proud to say that my opinion is shared by an ally, as unexpected as he is valuable: unexpected, because, judging from the correspondence with the Netherlands Ministry of Labour before the opening of the third Conference, he had willingly undertaken to be the exponent of the objections raised by the International Federation of Trades Unions ; valuable, because this ally is none other than the Director of the International Labour Office himself.

In the letter of November 4th, 1920, which M. Albert Thomas sent to Member States of the International Labour Organisation with regard to the nomination of delegates and technical advisers to the session of 1921, he referred to the resolution of the Governing Body of the Office of March 25th, 1920, which is worded as follows :

"In order to avoid possible confusion in the appointing of non-government delegates to the forthcoming Maritime Conference at Genoa, and to future special Conferences, the Governing Body deems it advisable to declare that the third paragraph of Article 389 of the Treaty of Peace should be interpreted to mean :

"That to all general Conferences of representatives of the Members (special or otherwise), non-government delegates should be chosen in agreement with employers' associations and workers' federations most representative of all sections of industry if such organisations exist."

Et l'honorable Directeur continue :

« En portant cette résolution à la connaissance des Membres de l'Organisation internationale du Travail, par une communication en date du 14 avril 1920, je leur signalais l'intérêt qu'il y avait à consulter les organisations centrales patronales et ouvrières de chaque pays, avant la désignation des délégués des employeurs et des travailleurs. » (*Bulletin d'Information* du Bureau international du Travail, 10 novembre 1920, n° 10.)

Et ce qui n'a pas moins d'importance, c'est qu'en réponse à une demande d'avis de la part du Ministre de l'Economie nationale du Royaume de Grèce, M. Albert Thomas écrivit le 23 février 1921 :

« L'article 389 du Traité laisse, en effet, aux gouvernements le soin de choisir sous leur propre responsabilité les organisations les plus représentatives avec lesquelles ils doivent se mettre d'accord pour la désignation des représentants des travailleurs aux sessions de la Conférence. » (*Bulletin officiel*, mars 1921, vol. III, n° 10.)

Comme je viens de le dire, le Directeur du Bureau s'est mis en rapport avec le Ministre du Travail des Pays-Bas, avant l'ouverture de la troisième Conférence du Travail à Genève, pour tâcher d'écarter la difficulté surgie entre le Ministre et la Fédération syndicale internationale du Travail. C'est sa lettre du 2 juillet 1921 (dont je remets copie à la Cour) qui, pour le problème entier, est des plus remarquables. Dans cette lettre, Monsieur le Président, vous trouverez ce qui suit :

« Le Comité directeur de la Fédération syndicale internationale m'a fait connaître que le Gouvernement néerlandais a l'intention de confier au Centre national des ouvriers catholiques le soin de choisir le délégué ouvrier titulaire à la Conférence et d'attribuer simplement des postes de conseillers techniques à la Confédération néerlandaise des Syndicats, en se fondant sur le fait que cette dernière ne réunirait pas la majorité des ouvriers organisés des Pays-Bas.

« Le Comité de la Fédération syndicale internationale m'indique qu'une telle interprétation du troisième alinéa

And the Director continues :

"In informing the Members of the International Labour Organisation of this resolution, by a communication dated April 14th, 1920, I drew their attention to the advantage of consulting the central organisations of employers and workers in their respective countries before nominating their employers' and workers' delegates." (*Bulletin* of the International Labour Office, November 10th, 1920, No. 10.)

Another point of no less importance is that, in reply to a request for an opinion made by the Minister of National Economy of the Kingdom of Greece, M. Thomas wrote on February 23rd, 1921 :

"Article 389 of the Peace Treaty leaves to Governments the choice upon their own responsibility of the 'most representative' organisations, in agreement with which they should nominate the representatives of the workers for the sessions of the Conference." (*Official Bulletin*, March 1921, Vol. III, No. 10.)

As I have just stated, the Director of the Office communicated with the Netherlands Minister of Labour before the opening of the third Labour Conference at Geneva, with the object of settling the difficulty which had arisen between the Minister and the International Federation of Trades Unions. That is the letter of July 2nd, 1921, a copy of which I submit to the Court and which is worthy of special note in its bearing on the whole question. In this letter, Monsieur le Président, you will find the following words :

"The Executive Committee of the International Federation of Trades Unions has informed me that the Netherlands Government intends to call upon the National Confederation of Catholic Workers to select the workers' delegate to the Conference, and simply to allot technical advisers to the Netherlands Confederation of Trades Unions, on the ground that the latter body does not represent a majority of organised workers in the Netherlands.

"The Executive of the International Federation of Trades Unions informs me that, in its opinion, such an

de l'article 389, qui prévoit la consultation obligatoire des organisations ouvrières les plus représentatives pour la désignation des délégués et conseillers techniques (ouvriers), lui semble en contradiction . . . », etc.

Voilà encore le pluriel adopté nettement par le premier fonctionnaire du Bureau international du Travail.

La Cour, dans sa séance de samedi passé, a entendu le représentant de la Fédération syndicale internationale du Travail, M. Mendels, défendant le système du « singulier ». Mais il traitait la question un peu selon l'adage « Glissez, mortels, n'appuyez pas » ! Ma foi, je le comprends, dès que j'ai lu que l'autre représentant en titre de cette même Fédération, M. Oudegeest, s'était prononcé pour le contraire. Lors de la Conférence de Washington, en 1919, M. Oudegeest faisait partie de la Commission de vérification des pouvoirs. Il s'agissait de l'admission du délégué ouvrier du Japon. La Commission, en majorité, proposa l'admission, tout en ajoutant dans son rapport l'alinéa suivant :

« M. Oudegeest, tout en acceptant l'explication donnée par les délégués officiels du Japon, tient à exprimer l'avis qu'à l'avenir le délégué ouvrier devrait être nommé d'accord avec *les syndicats* du Japon. » (Compte rendu, p. 203.)

Dans cette même séance, l'admission du délégué argentin était mise en cause. C'était encore M. Oudegeest qui formait la minorité de la Commission ; voici son rapport :

« Je ne suis pas d'accord avec la conclusion concernant l'admission de la délégation argentine. Je propose de ne pas admettre le délégué des ouvriers de ce pays, parce qu'il n'a pas été nommé d'accord avec les organisations les plus représentatives. » (*Ibidem*, page 204.)

Mais enfin, ce qui *speaks volumes*, comme disent les Anglais, c'est que M. Jouhaux, dans son mémoire à la Commission de vérification des pouvoirs, pour combattre l'admission du délégué des Pays-Bas, écrit :

« Il est exact que le Traité de Paix ne dit pas que les

interpretation of the third paragraph of Article 389, which provides for the obligatory consultation of the most representative workers' organisations with regard to the appointment of workers' delegates and technical advisers, is contrary . . .", etc.

Here again the plural was expressly used by the senior official of the International Labour Office.

The Court, at its sitting of Saturday last, heard M. Mendels, representative of the International Federation of Trades Unions, defend the "singular theory". He treated the question rather as though he were skating on thin ice. Indeed, I can well understand that attitude since I have learnt that the other representative of the same Federation, M. Oudegeest, had expressed himself in favour of the opposite contention. During the Washington Conference in 1919, M. Oudegeest was a member of the Committee on Credentials. The question of the admission of the Japanese workers' delegate was raised. The Committee recommended by a majority that his admission should be allowed, but added the following paragraph in its report :

"M. Oudegeest, while he accepts the explanation given by the official delegate of Japan, wishes to place on record his view that in future the Labour delegate should be chosen in agreement with the *trade unions* of Japan." (Page 206, Verbatim Report.)

At the same meeting, the admission of the Argentine delegate was also contested. M. Oudegeest was in the minority again. The following is his report :

"I dissent from the finding of this report so far as concerns the admission of the Argentine delegate. I propose that this gentleman should not be admitted as the delegate of the Argentine workers, since he has not been appointed in agreement with the most representative workers' organisation in that country." (*Ibidem*, page 207.)

Finally, what, as the English say, "speaks volumes", is that M. Jouhaux, in his memorandum presented to the Committee on Credentials, writes opposing the admission of the Netherlands delegate as follows :

"It is true that the Treaty of Peace does not expressly

délégués non gouvernementaux doivent être désignés d'accord avec une seule organisation. Mais il ne dit pas le contraire.»

Il est plus que temps que je quitte cette question du pluriel ou du singulier, autrement toute l'importance du problème risquerait de s'y noyer. Mais je tenais à épuiser cette question d'interprétation, parce que du moment qu'on n'est pas forcé de lire le paragraphe 3 de l'article 389 en lui appliquant, si l'on peut dire, le «système du singulier», la thèse de la Fédération qui constitue l'opposition ne pourrait se soutenir. Dès qu'on accepte le pluriel, le Gouvernement des Pays-Bas aura gain de cause, comme j'espère le démontrer.

Mais, même si le système du singulier était dans le vrai, il reste à savoir quelle est, à un moment donné, dans un certain pays, l'organisation ouvrière la plus représentative. Abstraction faite d'un pays spécial, il se pourrait qu'à cet égard il y ait des opinions contradictoires. D'abord, de deux organisations différentes, l'une peut être aussi représentative que l'autre. Et si un gouvernement est d'avis, de bonne foi, que telle ou telle organisation est la plus représentative, tandis qu'une autre fédération se croit elle-même la première, la Conférence du Travail, qui souverainement a la résolution décisive, s'efforcera sans doute de tenir compte de toutes sortes d'éléments avant d'annuler la désignation gouvernementale.

Si le gouvernement négocie avec l'organisation qui est réellement la plus représentative, il reste à savoir ce qui sera de droit s'il n'y a pas d'accord entre le gouvernement et la dite organisation. Il pourrait y avoir des opinions contradictoires en ce qui concerne la personne du délégué. Est-ce que le gouvernement devrait alors se soumettre à l'organisation? Mais cela serait contraire à l'expression «d'accord avec», qui ne veut pas dire «selon le vœu de». L'expression «d'accord avec» suppose deux parties égales, et non pas que l'une des parties soit subordonnée à l'autre.

Comment résoudre ces questions? J'espère donner la réponse en les traitant en même temps que les controverses

say that non-Government delegates must be appointed in agreement with a single organisation. But it does not deny this proposition."

It is high time for me to leave this question of the plural and the singular, otherwise the problem will not appear in its true perspective. I was anxious, however, to exhaust this question of interpretation because, once it is established that it is not necessary to read paragraph 3, Article 389, according to what we may call "the singular interpretation", the hypothesis maintained by the Federation which raised the objection falls to the ground. Once we admit that the plural was intended, the Government of the Netherlands will, as I hope to demonstrate, have won its case.

But even if the contention that the singular were intended were true, it remains to be shown which workers' organisation is the most representative at a given moment in a particular country. Quite apart from the case of a particular country, there might be conflicting opinions on this subject. In the first place, each of the two different organisations may be equally representative, and if the Government is *bona fide* of the opinion that a certain organisation is the most representative, although another Federation thinks that it comes first, the Labour Conference, in whose hands the final decision rests, will certainly endeavour to take into account all the facts of the case before revoking the Government's appointment.

Assuming that the Government negotiates with the organisation which is really the most representative, it remains to be seen what would be the proper course to adopt if no agreement between the Government and the organisation were reached. There might be conflicting opinions as regards the person to be selected as delegate. Should the Government in these circumstances accept the choice of the organisation? Such a course would not be in accordance with the expression "in agreement with", which does not mean "in accordance with the wishes of". The expression "in agreement with" presupposes two parties negotiating on equal terms and not the subordination of one party to the other.

How are those questions to be answered? I hope to supply the answer, whilst at the same time dealing with disputed

qui peuvent surgir si l'on adopte le système selon lequel le gouvernement est obligé de se mettre d'accord avec les organisations les plus représentatives des ouvriers.

Qu'il me soit permis de donner d'abord un aperçu de la situation, de fait, des ouvriers syndiqués en Hollande, telle qu'elle se présentait au moment où le Gouvernement de la Reine avait à désigner les délégués et les conseillers techniques pour la troisième Conférence du Travail, le 10 avril 1921.

Il y a cinq organisations importantes :

	Nombre des membres
1. Confédération néerlandaise des syndicats ouvriers	218.000
2. Confédération néerlandaise des syndicats ouvriers catholiques	155.000
3. Confédération néerlandaise des syndicats ouvriers chrétiens	75.000
4. Confédération néerlandaise des syndicats neutres	51.000
5. Secrétariat national du Travail en Hollande . .	36.000
Total	535.000

Quiconque voudrait étudier plus ou moins à fond le mouvement ouvrier en Hollande serait d'accord que les organisations précitées sont les plus importantes du pays.

Il fera l'expérience qu'en Hollande il y a à observer dans les organisations ouvrières une grande différence quand on les compare à celles de plusieurs autres nations, notamment à l'Angleterre. Ici, en Hollande, les divergences politiques, religieuses et sociales qui existent parmi la nation, se reflètent dans le mouvement ouvrier et empêchent la naissance d'une seule et grande organisation comme on la trouve en Angleterre. Et comme les organisations socialistes sont à leur tour membres d'une organisation internationale, les Confédérations catholiques et chrétiennes en Hollande sont affiliées à une Confédération internationale chrétienne.

On peut constater que la Fédération néerlandaise des Syndicats ouvriers est la plus nombreuse, mais on ajoutera immédiatement qu'il y a une différence essentielle entre cette

points which might arise supposing that the system according to which the Government is obliged to come to an agreement with the most representative workers' organisations were adopted.

In the first place, I should like to give an account of the actual situation in Holland as regards organised workers at the time when Her Majesty's Government had to appoint the delegates and technical advisers for the third Labour Conference, that is to say, on April 1st, 1921.

There are five main organisations :

	Number of Members
1. The Netherlands Confederation of Trades Unions	218,000
2. The Netherlands Confederation of Catholic Trades Unions	155,000
3. The Netherlands Confederation of Christian Trades Unions	75,000
4. The Netherlands Confederation of Neutral Trades Unions	51,000
5. The National Labour Secretariat in Holland	36,000
Total	535,000

Anyone who studies in some detail the labour movement in Holland will agree that the above-mentioned organisations are the most important in the country.

He will observe that a great difference is to be noted between the workers' organisations in Holland and those in several other countries, for instance in England. Here in Holland the divergent political, religious and social views existing throughout the nation are reflected in the labour movement and prevent the growth of a single great organisation such as that which is to be found in England. Just as the socialist organisations are in their turn members of an international organisation, so the Catholic and Christian Confederations in the Netherlands are affiliated to an International Christian Federation.

We may admit that the Netherlands Confederation of Trades Unions is the most numerous organisation, but it must be added that there is an essential difference between

organisation et les trois que j'ai nommées ensuite. Le point de départ économique et social où se place cette organisation, c'est la thèse de la lutte des classes. Si l'on voulait le nier, il est indiscutable que les dirigeants sont en général des social-démocrates. Les trois organisations nommées ensuite, au contraire, n'admettent point cette base économique. De sorte qu'un examen tout objectif mène à la conclusion que la Fédération des Syndicats ouvriers contient *relativement* le plus grand nombre des ouvriers organisés, mais que, par contre, la majorité des ouvriers organisés s'écartent des principes fondamentaux de cette Fédération.

Il s'ensuit que le Gouvernement qui désignerait comme délégué ouvrier un membre de cette Fédération, ferait son choix parmi la minorité des ouvriers organisés hollandais.

Il vaut la peine, Monsieur le Président, afin que la Cour puisse juger la question, pleinement éclairée par tout ce qui s'est passé depuis l'institution de la Conférence internationale du Travail, de faire passer devant vous, à vol d'oiseau, les différentes désignations, dès 1919. Trois fois, les gouvernements ont été appelés à désigner des délégués : en 1919 Washington, en 1920 Gênes, en 1921 Genève.

La première fois, le Ministre du Travail a convoqué les Conseils d'administration des cinq organisations précitées. Il les considérait comme les organisations les plus représentatives et tâchait de se mettre d'accord avec elles.

A l'exception de la cinquième (le Secrétariat national du Travail en Hollande), elles ont toutes donné suite à la convocation du Ministre. On ne tomba pas d'accord, mais le Ministre ayant désigné comme délégué un membre de la Fédération néerlandaise des Syndicats ouvriers (l'organisation qui proteste actuellement), les trois autres organisations ne firent pas d'opposition, tout en exprimant le vœu qu'une prochaine fois ce serait leur tour. Les autres organisations trouvèrent une compensation dans la désignation de quelques-uns de leurs membres comme conseillers techniques.

this organisation and the three which I named immediately after it. The governing economic and social principle on which this organisation takes its stand is the principle of inter-class rivalry. Even if an attempt were made to deny this fact, it is indisputable that the leaders are, generally speaking, social democrats. The three organisations next on the list, on the other hand, do not adopt the same economic standpoint. A strictly objective examination of the question therefore leads to the conclusion that the Confederation of Trades Unions contains a larger number of organised workers than any of the others but that, on the other hand, the majority of organised workers do not accept the fundamental principles of that Confederation.

It follows, therefore, that if the Government appointed as workers' delegate a member of the Confederation in question, it would be selecting him from among a minority of Dutch organised workers.

In order to enable the Court to consider the question in the light of all that has occurred since the institution of the International Labour Conference, I think it will be worth while, Mr. President, to give a brief account of the various appointments made since 1919. The Governments have had to appoint delegates on three occasions: for Washington in 1919, for Genoa in 1920, and for Geneva in 1921.

On the first occasion, the Minister of Labour convened the Executives of the five above-mentioned organisations. He considered them to be most representative organisations and endeavoured to come to an agreement with them.

With the exception of the fifth (the National Labour Secretariat in Holland), all of them complied with the Minister's invitation. No agreement was reached, but, though the Minister appointed as delegate a member of the Netherlands Confederation of Trades Unions — the organisation which is responsible for the present protest — the other three organisations did not oppose the appointment, though they expressed a hope that their turn would come on a future occasion. The other organisations received some compensation through the appointment of some of their members as technical advisers.

Après Washington, Gênes, en 1920. Le Ministre suivit la même ligne de conduite en convoquant les mêmes organisations. Comme la Conférence de Gênes s'occupait des questions des marins et la Fédération néerlandaise des syndicats ouvriers ayant parmi ses membres le plus grand nombre des ouvriers de transport, le Gouvernement désigna pour la deuxième fois comme délégué un membre de cette organisation, avec l'approbation des autres. C'est à cette occasion que le Ministre fit savoir aux organisations qu'il n'avait pas l'intention de désigner à l'avenir toujours un membre de l'organisation la plus nombreuse.

M. le Dr. Van Hamel a évidemment perdu ceci de vue, car il est d'avis que le Ministre a adopté, lors de la dernière Conférence, une méthode de procédure entièrement nouvelle.

Vint ensuite Genève. Le Ministre convoqua à nouveau les mêmes organisations pour tâcher de se mettre d'accord avec les organisations les plus représentatives. On ne réussit pas à s'entendre. La Fédération précitée soutenait que c'était encore elle qui aurait droit à désigner le délégué. Les trois autres (la cinquième était restée absente comme les fois précédentes) se mirent d'accord et présentèrent, comme délégué, M. Serrarens, de la Fédération catholique. C'est lui qui fut désigné par le Gouvernement de la Reine, mais il y a deux choses à relever :

1. Dans sa lettre du 22 juillet 1921, le Ministre exprime son intention de choisir dorénavant tour à tour le délégué parmi la Fédération néerlandaise des Syndicats ouvriers et parmi les trois autres Fédérations, de sorte que, dans la première Conférence qui succédera à celle de Genève, ce sera le tour de la Fédération des Syndicats ouvriers.

2. Dans cette même lettre, le Ministre déclare que comme compensation, il veut désigner, comme conseiller technique, un membre de cette Fédération avec droit de parler devant la Conférence.

Pour l'appréciation morale, Monsieur le Président, il me semble nécessaire qu'on ne perde pas de vue cette ligne de conduite depuis 1919.

After Washington, the next Conference was at Genoa in 1920. The Minister adopted the same course and convened the same organisations. Since the Genoa Conference was concerned with questions affecting sailors and since the Netherlands Confederation of Trades Unions contained the greatest number of transport workers, the Government, for the second time, appointed a member of this organisation as delegate, with the approval of the other organisations. On this occasion the Minister informed the organisations that he did not intend in the future always to appoint a member of the most numerous organisation.

This was evidently lost sight of by Dr. Van Hamel, as he is of the opinion that the Minister adopted an entirely new method of procedure on the occasion of the last meeting.

Next came the Conference of Geneva. The Minister once more convened the same organisations, with a view to concluding an agreement with the most representative organisations. The attempt was not successful. The above-mentioned Confederation maintained that once more it should have the right to select the delegate. The three others (the fifth was absent as on the previous occasions) came to an agreement and proposed as delegate M. Serrarens, of the Catholic Confederation. This gentleman was nominated by Her Majesty's Government, but in this connection two points should be noted :

1. In a letter dated July 22nd, 1921, which I have produced to the Court, the Minister expressed the intention of henceforward selecting the delegate alternately from the Netherlands Confederation of Trades Unions and from the three other Confederations ; in this way the turn of the Confederation of Trades Unions would come on the occasion of the next Conference after that of Geneva.

2. In the same letter the Minister stated that, as some compensation, he would appoint a member of that Confederation as a technical adviser with a right to speak at the Conference.

In order properly to appreciate the situation, it seems to me that the policy adopted since 1919 must not be lost sight of.

C'est par la méthode que je viens d'exposer que le Gouvernement de la Reine croyait répondre au mieux et de la manière la plus équitable aux différents courants sociaux et religieux qui font vibrer les âmes ouvrières en Hollande et qui doivent jeter leur reflet dans la Conférence internationale du Travail.

D'après ce système, on aurait tour à tour un délégué de l'organisation socialiste et des organisations chrétiennes ou neutres.

La Fédération néerlandaise des Syndicats ouvriers se mit en opposition.

Pourquoi ? Parce qu'elle a le plus grand nombre de membres. Elle est d'avis que l'organisation la plus représentative, c'est l'organisation la plus nombreuse. Comme cela a été déjà observé par l'honorable représentant du Gouvernement britannique, si l'article 389 avait voulu un tel système, on l'aurait dit. Quoi de plus simple que de mettre au lieu de « les plus représentatives », « les plus grandes », ou « les plus nombreuses » ? On ne l'a pas fait. Heureusement pour le développement de la Conférence du Travail !

Mon honorable collègue anglais vous a montré, Messieurs, où ce système pourrait aboutir — je vais encore plus loin. Une organisation ayant, ne fût-ce qu'un seul membre de plus que les autres, devrait les dépasser même si ces autres organisations partaient toutes de principes qui seraient contraires à ceux de l'organisation la plus nombreuse. A combien de manœuvres pourrait aboutir ce système ? On connaît, dans le droit constitutionnel de l'Angleterre, l'expression *to swamp the House of Lords*. Que de fois on tâcherait *to swamp* une organisation pour lui donner la majorité relative des ouvriers !

Et cette organisation la plus nombreuse aurait non seulement le droit d'exiger la désignation du délégué ouvrier, mais aussi — il ne faut pas le perdre de vue — celle des conseillers techniques. L'article 389 prescrit exactement les mêmes règles pour les conseillers.

Imaginez-vous, Monsieur le Président, les délégués et les conseillers choisis, année par année, dans la même organisation, dans un pays où les idées politiques et religieuses divisent les ouvriers autant que les autres citoyens ? Quelle

Her Majesty's Government considered that the system which I have just explained was best calculated to meet the situation arising out of the existence of divergent social and religious tendencies amongst workers in Holland and to enable these different tendencies to make their influence felt at the International Labour Conference.

According to this system, a delegate would have been chosen alternately from the Socialist organisation and from the Christian or Neutral organisations.

The Netherlands Federation of Trades Unions opposed this solution.

On what grounds? Because it has the largest number of members. It is of opinion that the most representative organisation is the numerically largest organisation. As already pointed out by the representative of the British Government, if Article 389 had intended that this system should be adopted it would have said so. What would have been simpler than to have substituted for the words "the most representative" the "largest" or "the most numerous"? This was not done, happily for the development of the Labour Conference!

My distinguished English colleague has explained to you whither such a system would lead — I shall go still further — an organisation having one single member more than the others would have to be preferred to them, even if the other organisations were all founded on principles conflicting with those of the most numerous organisation. To what a variety of intrigues such a system would lead? In English Constitutional law the expression "to swamp the House of Lords" is well known. How often attempts would be made to "swamp" an organisation in order to give it a relative majority of workers!

And this numerically largest organisation would not only have the right to nominate the workers' delegate but also the technical advisers; this fact must not be lost sight of. Article 389 lays down exactly the same rules for the advisers.

Just consider for a moment. The delegates and technical advisers would be selected, year after year, from the same organisation in a country where the workers, just as much as other citizens, hold divergent political and religious ideas.

fausse idée de son mouvement ouvrier donnerait ce pays à la Conférence internationale du Travail, Conférence qui réussira le mieux, et portera le plus de bonheur aux peuples, si les diversités des esprits se font sentir entre ses murailles !

Je n'ai pas lieu d'exagérer: la ligne de conduite du Gouvernement de la Reine peut s'en dispenser. Je ne perds donc pas de vue que le nombre des membres d'une organisation y est pour beaucoup. Mais il faut envisager la situation de chaque pays spécial. Si par exemple, en France, je trouve (je cite l'Annuaire international du Travail de 1920, et il faut le juger d'après cette date) la Confédération générale du Travail (la C.G.T.) avec 1.500.000 membres, et la Confédération française des Travailleurs avec 142.570 membres, il va de soi que l'organisation la plus nombreuse est aussi l'organisation la plus représentative. Si l'Annuaire précité ne mentionne pour l'Angleterre que le *Trades Unions Congress Parliamentary Committee* avec 6.500.000 membres, il n'y a pas de doute que même s'il existait encore une autre petite organisation, ce *Trades Unions Congress* soit l'organisation la plus représentative. Et si, dans ces deux pays, le gouvernement ne voulait pas désigner le délégué proposé par ces organisations, on devrait probablement conclure que cette désignation est contraire à l'article 389.

Mais ici, en Hollande, dans la situation nette que je viens de vous dépeindre, le Gouvernement convoque les organisations qu'il juge les plus représentatives par leur caractère politique, social et économique, parce que, selon la conviction intime du Gouvernement, elles représentent chacune de ces couches de la population du pays qui mettent sur la vie sociale leur empreinte spéciale.

Une des cinq organisations s'abstient. Trois des autres se mettent d'accord avec le Gouvernement pour la désignation du délégué contre la plus nombreuse, qui reste isolée dans son système. Mais cette organisation la plus nombreuse ne se compose que de la minorité des ouvriers organisés.

What an entirely false impression of a country's labour movement would be given at the International Labour Conference, a Conference which will meet with most success and will most benefit the nations of the world if all shades of opinion receive expression in its debates.

I have no wish to exaggerate and there is no need for me to do so. The policy followed by Her Majesty's Government renders this unnecessary. I do not lose sight of the fact that the number of the members of an organisation counts for a great deal. We must, however, have regard to the situation of each particular country. If, for instance, in France — I am going to quote the International Labour Year Book for 1920 so that we must take the situation at that date — we find that the General Federation of Labour (the C.G.T.) has 1,500,000 members and the French Federation of Workers has 142,570 members, it is obvious that the most numerous organisation is also the most representative organisation. Since the Annual in question, in the case of England, only mentions the Trades Unions Congress Parliamentary Committee, which has 6,500,000 members, there is no doubt that, even if there were another small organisation, the Trades Unions Congress would be the most representative organisation. If in either of these two countries the Government were to refuse to appoint the delegate proposed by these organisations, we should probably be right in concluding that the appointment was made contrary to the terms of Article 389.

Here in Holland, however, where the circumstances are as I have just described them, the Government summons a meeting of the organisations which it regards as the most representative, in consequence of their political, social and economic characteristics, because it is convinced that each of them represents a stratum of the population of the country which has its own special influence on the national life.

One of the five organisations withdraws. Three of the others come to an agreement with the Government with regard to the appointment of the delegate, in opposition to the wishes of the most numerous organisation, which remains isolated. But this most numerous organisation only forms a minority of the organised workers.

Un homme aussi perspicace que M. Mendels, le représentant de la Fédération syndicale internationale du Travail, a dû sentir que s'en tenir seulement au principe du nombre, c'est se défendre derrière un rempart peu solide. Pour s'en tirer, il a recours à une autre méthode. Il vous peint d'abord une caricature du système du Gouvernement hollandais, et, cette caricature une fois posée devant vos yeux, il la déchire. C'est un procédé connu, mais peu efficace.

Il prétend que la combinaison des différentes organisations qui se sont mises d'accord avec le Ministre était une combinaison artificielle inventée pour le besoin de la cause et dans le but déterminé d'empêcher la représentation d'une organisation qui est la plus puissante et numériquement la plus importante. Mais cela est une fantaisie des plus romantiques ! Le groupement qu'il récuse, c'est le groupement connu de chaque homme (et dès à présent aussi de chaque femme) politique en Hollande, et qui, déjà après la première Conférence de 1919, croyait avoir droit pour la prochaine fois à la nomination du délégué ouvrier : c'est le groupement des ouvriers chrétiens, qui a un caractère international aussi bien que le groupement socialiste.

L'argument du nombre, enfin, est dangereux. C'est le *hodie mihi, cras tibi* qui, comme une épée de Damoclès, est suspendu au-dessus de la tête de l'organisation la plus nombreuse. Les statistiques accusent pendant les dernières années un accroissement sensible du nombre des membres des Fédérations catholiques et chrétiennes. Le temps pourrait venir où il y aurait lieu de se plaindre, dans les rangs de la Fédération des Syndicats ouvriers, d'avoir trop préconisé le système du nombre.

Un homme aussi averti que le Directeur du Bureau international du Travail ne voit que trop clairement que l'adoration du fétiche du nombre est un culte dangereux. Dans sa lettre si remarquable au Ministre du Travail, du 2 juillet 1921 (déjà citée par moi), il s'adresse au Ministre dans les termes suivants :

A man with as penetrating a has mind as M. Mendels, the representative of the International Federation of Trades Unions, must have realised that, in basing his arguments on numbers alone, he was taking up a very weak position. In order to make good his escape from this position, he has recourse to another method. He first gives a distorted picture of the system followed by 'the Netherlands Government, and having placed this caricature before your eyes, he proceeds to tear it to pieces. It is a common but unconvincing method of argument.

He alleges that the combination between the different organisations which came to an agreement with the Minister was an artificial and fictitious alliance invented for the occasion and with the specific purpose of preventing the strongest organisation and most important numerically from being represented. This, however, is pure imagination. The group which he refuses to recognise is a group well known to every Dutchman (and henceforward to every Dutchwoman) interested in politics and which already, after the first Conference in 1919, believed that it had a right to nominate the workers' delegate on the next occasion. I refer to the Christian Workers' group, which has an international character just as much as the Socialist group.

The argument based on numbers is also a dangerous one. It is the *hodie mihi, cras tibi*, which, like the sword of Damocles, is suspended above the head of the most numerous organisation. Statistics show a marked increase during the last years in the membership of the Christian and Catholic Federations. The time may come when regrets will be expressed amongst the ranks of the Federation of Trades Unions that so much importance has been attached to the numerical factor.

A man as well informed as the Director of the International Labour Office sees only too clearly that it is dangerous to make a fetish of numbers. In his remarkable letter to the Ministry of Labour on July 2nd, 1921 (already quoted by me), he addresses the Minister in the following terms :

« Sans doute, les termes du paragraphe 3 de l'article 389 du Traité ne sont pas d'une précision telle qu'ils puissent écarter définitivement toute incertitude sur le point de savoir si, en parlant des organisations les plus représentatives, cet article a voulu ou non indiquer qu'une seule organisation devrait, dans chaque pays, être consultée pour la désignation des délégués et conseillers techniques ouvriers.

« Sans doute également, l'importance du nombre d'ouvriers appartenant à des syndicats catholiques ou autres, par rapport au nombre des adhérents à la Confédération néerlandaise, semble autoriser le Gouvernement néerlandais à consulter également ces organisations, comme il l'avait fait déjà pour la Conférence de Washington, en vue de la désignation des délégués et conseillers techniques ouvriers. »

De même, le représentant de la Fédération syndicale internationale, M. Mendels, tout en commençant par l'argument du nombre, appelle au secours comme réserve . . . encore la caricature. Il agréé que le nombre ne pourrait pas être toujours décisif, mais la Fédération des Syndicats ouvriers peut se vanter de compter parmi ses membres toutes les différentes professions, tandis que les autres organisations. . . Excusez du peu ! L'honorable orateur laisse tranquilles les organisations des ouvriers catholiques et des ouvriers chrétiens les plus nombreuses avec 227.000 membres, mais il a découvert qu'il y a parmi les membres de la Confédération générale néerlandaise, l'organisation neutre qui compte 52.000 membres, « 30 fleuristes, 75 charrons, 34 voiliers-bâchers, 75 employés de librairie, 55 coiffeurs ». Si mon calcul est juste, cela donne 269 membres que M. Mendels ne veut pas considérer comme des ouvriers proprement dits. Est-ce que cela prouve beaucoup sur un total de 52.000 membres, tandis qu'on ne touche pas aux deux organisations les plus grandes ? Mais c'est tout dire quand je démontre que si M. Mendels avait pris la peine de lire dans le bulletin officiel du Bureau central de la Statistique les deux pages précédentes, il aurait trouvé que l'organisation dont il est le plaideur compte 278 coiffeurs.

“Undoubtedly the terms of paragraph 3 of Article 389 of the Treaty are not sufficiently precise definitely to exclude all uncertainty as to whether, in referring to the most representative organisations, it was intended that this article should or should not lay down that a single organisation in each country should be consulted with regard to the nomination of the workers’ delegates and technical advisers.

“Undoubtedly, too, the large number of workers belonging to the Catholic and other trades unions, in comparison with the number of adherents of the Netherlands Federation, would appear to authorise the Netherlands Government also to consult these organisations just as it did in the case of the Washington Conference, when appointing the workers’ delegates and technical advisers.”

Similarly, M. Mendels, the representative of the International Federation of Trades Unions, although he begins with the numerical argument, falls back upon his reserves — the method of caricature once more. He agrees that numbers would not always be a decisive factor, but the Federation of Trades Unions can claim to include representatives of all the industries amongst its members, while the other organisations cannot compete with it in this respect. The eminent orator does not mention the Catholic and Christian Workers’ Associations, which are the most numerous and possess a membership of 227,000 but he makes the discovery that, amongst the members of the Netherlands General Federation, the Neutral Organisation, the total membership of which is 52,000, there are 30 florists, 75 wheelwrights, 34 sailmakers, 75 library employees and 55 hairdressers. If my calculation is correct, this gives 269 members, whom M. Mendels refuses to consider as workmen properly so called. Does that prove much in a total membership of 52,000? And he makes no reference at all to the two largest organisations. There is no more to be said when I show that, if M. Mendels had taken the trouble to read the two preceding pages of the Official Bulletin of the Central Statistical Office, he would have found that the Organisation which he is representing includes 278 hairdressers.

En fin de compte, M. Mendels n'était pas prudent lorsqu'il alléguait que la Fédération néerlandaise des Syndicats ouvriers compte parmi ses membres tant d'ouvriers des professions les plus importantes. C'est vrai, mais si l'on consulte les statistiques officielles, on trouvera que, dans ces professions — exception faite pour l'industrie des diamants —, les organisations chrétiennes sont aussi fortes que la fédération socialiste.

Du moment qu'on approfondit le problème soumis au jugement de la Cour, une question s'impose. Est-ce que la Fédération des Syndicats ouvriers s'est opposée en 1919 (Washington) ou en 1920 (Gênes) à la méthode suivie par le Gouvernement hollandais ? Tel aurait été son devoir si elle estimait que c'était elle qui aurait à désigner le délégué, étant l'organisation la plus représentative. En général, elle ne manque pas de courage, ni vis-à-vis des gouvernements, ni vis-à-vis des autres organisations. Elle est convaincue de sa véritable importance. A-t-elle répondu à l'invitation du Ministre de s'entendre avec les autres organisations : nous n'avons à nous entendre avec personne, puisque nous sommes les maîtres ?

Non, et dix fois non. Elle s'est ralliée au système du Ministre sans aucune réserve, sans réclamer pour elle la désignation des conseillers techniques, aussi longtemps que ce système a abouti pour elle à un résultat avantageux. Seulement, en 1921, la première fois que le résultat du système adopté lui semble défavorable à ses intérêts, elle rejette le système approuvé auparavant.

Elle veut imposer son pouvoir, un pouvoir qui est d'autant plus redoutable que cette fédération est affiliée à l'importante Fédération syndicale internationale du Travail. Les dieux ont soif. Et c'est ainsi qu'on voit la Conférence de Genève la révolte de ces anges gardiens, désireux de faire peser toutes leurs forces sur chaque Conférence du Travail, même si cela devait mener à l'exclusion perpétuelle des groupes chrétiens et neutres.

Une fois la Fédération syndicale internationale du Travail mobilisée, toutes les fédérations affiliées dans les divers pays sont mises en mouvement. Elle avait bien averti d'avance la Fédération néerlandaise des Syndicats ouvriers, lorsqu'elle

In fact, M. Mendels was somewhat imprudent when he alleged that the Netherlands Federation of Trades Unions included amongst its members such a large number of workers belonging to the most important industries. It is true, but if we refer to official statistics, we shall find that in these industries — with the exception of the diamond industries — the Christian organisations are as powerful as the Socialist federation.

Upon a closer examination of the problem submitted to the Court, one question at once arises. Did the Federation of Trades Unions object in 1919 (Washington) or in 1920 (Genoa) to the method of procedure followed by the Netherlands Government? It would have been its duty so to do if it had considered that, as the most representative organisation, it had the right to appoint the delegate. In general it shows great courage towards Governments and towards other organisations. It is convinced of its own importance. Did it reply to the invitation of the Minister to come to an agreement with the other organisations: "We know of none with whom we have to consult, as we are the masters"?

No, and again most emphatically: No. It accepted the method adopted by the Minister, without any reservation and without claiming the right to appoint the technical advisers so long as this method worked in its own favour. Only in 1921, on the first occasion when this method appeared to work unfavourable to its interests, did it reject a method which it had formerly approved.

It desired to assert its strength, a strength rendered still greater owing to its affiliation with powerful International Labour Federation. "*Les dieux ont soif.*" And thus at the Conference of Geneva, we see this "*révolte des anges gardiens*", who wish to exert the full weight of their influence upon each Labour Conference, even at the risk of the permanent exclusion of the Neutral and Christian groups.

As soon as the International Federation of Trades Unions is set in motion, all the affiliated federations in the different countries follow its lead. The International Federation had duly informed the Netherlands Federation of its intention before it

fit savoir par sa lettre au Bureau international du Travail, lettre dont elle envoyait une copie au Ministre du Travail et dont j'ai l'honneur de produire de ma part une copie à la Cour, elle avait bien averti qu'elle ferait appel à toutes les organisations amies. C'est un bel exemple de solidarité que la spontanéité avec laquelle on a partout suivi le mot d'ordre ! Mais cela ne fait que prouver une fois de plus que lord Balfour était dans l'erreur en alléguant dans la séance du Conseil de la Société des Nations du 12 mai dernier (procès-verbal, page 7) que « dans tous les pays, le monde du travail en général pense que le Gouvernement néerlandais ne devait pas faire le choix qu'il a fait ». Non pas le monde du travail en général, mais seulement le monde du travail qui a l'habitude de s'inspirer des idées de la Fédération syndicale internationale du Travail.

Mes informations seraient loin d'être complètes, Monsieur le Président, si je ne traitais pas, ne fût-ce qu'un moment, une véritable difficulté qui peut surgir en appliquant l'article 389. Il est vrai que, du moment qu'une des organisations les plus représentatives s'oppose à la désignation du délégué approuvée par les autres, on ne saurait dire que le gouvernement s'est mis d'accord avec les organisations les plus représentatives. La même question se posera si l'on est partisan du système du « singulier » au cas où il y aurait un différend entre le gouvernement et une organisation, soit en ce qui concerne la personne du délégué, soit à propos de la mesure dans laquelle l'organisation est représentative.

Que faire alors ? Il y a là une lacune dans l'article 389. Faut-il conclure qu'en pareil cas le gouvernement ne pourrait pas désigner un délégué ouvrier ? Avec la conséquence qu'il faut tirer de l'article 390, alinéa 2, que le délégué des employeurs ne pourrait avoir droit de vote lui non plus ?

Cette conclusion serait le résultat d'une interprétation stérile et contraire aux intérêts de la Conférence internationale elle-même. Non, tant que l'article 389 n'a pas encore été officiellement commenté, il faut tâcher de s'inspirer de son esprit. C'est la Conférence de Genève elle-même qui a épousé cette interprétation en ce qui concerne le délégué ouvrier

announced in its letter to the International Labour Office, a copy of which was sent to the Ministry of Labour and of which I have the honour to submit another copy to the Court, that it intended to appeal to all friendly organisations. The spontaneousness with which the word of command was everywhere obeyed is a splendid example of solidarity. This, however, is only one more proof that Lord Balfour was wrong when, at the meeting of the Council of the League of Nations on May 12th (minutes, page 7), he stated that "in the opinion of the Labour World generally in all countries, this duty had not been properly exercised by the Government of the Netherlands". He should not have said "the Labour world generally" but only "that portion of the Labour world which habitually acquires its ideas from the International Federation of Trades Unions".

My statement would be far from complete if I omitted shortly to consider a very real difficulty which may arise in connection with the application of Article 389. It is true that, if one of the most representative organisations opposes the appointment of the delegate approved by the others, it is impossible to say that the Government has come to an agreement with the most representative organisations. The same difficulty would arise were we to adopt the "singular" hypothesis, in the event of a dispute between the Government and an organisation either in regard to the person chosen as delegate or in regard to the extent to which the organisation can be considered representative.

What should be done in these circumstances? Article 389 is incomplete in this respect. Must we conclude that in such a case the Government could not appoint a workers' delegate? In these circumstances it would also follow from Article 390, paragraph 2, that the employers' delegate would not have the right to vote.

This is the conclusion which would result from an interpretation both ineffectual and contrary to the interests of the International Conference itself. No. Until an official commentary has been made upon Article 389, we must endeavour to be guided by its spirit. The Conference of Geneva itself adopted this interpretation as regards the Polish workers'

de la Pologne (Compte rendu, page 393). Le Gouvernement polonais avait tâché de réaliser autant que possible l'accord avec les organisations les plus représentatives, et la Conférence prononça l'admission du délégué, en estimant « que le Gouvernement polonais s'était efforcé de se conformer à l'article 389 ».

On peut même soutenir la thèse que s'il est impossible au gouvernement de trouver l'accord prescrit, le gouvernement est libre de désigner le délégué de son propre choix.

Mais pourquoi en parler plus longtemps, du moment que nous savons que la Commission de vérification des pouvoirs, après avoir consulté M. Van Hamel et M. de Vilallonga sur la question du sens exact de l'article 389, a voulu demander l'opinion de M. Anzilotti « en raison des conclusions divergentes » — je cite la lettre du 14 novembre 1921 — « qui se dégagent des avis exprimés par les deux juristes » ? M. Anzilotti s'est excusé en rappelant qu'il est membre de la Cour. Mais cette demande même ne prouve-t-elle pas que l'article donne lieu à des interprétations différentes ? Et proclamer la possibilité de plus d'une interprétation de bonne foi, c'est réclamer une certaine liberté pour les gouvernements.

Les questions que soulève l'article 389 prouvent une chose d'une manière évidente : c'est que, dans l'application de cet article, il est indispensable de laisser au gouvernement de chaque pays une certaine marge, une certaine liberté de pouvoir, mais un pouvoir qu'il doit exercer de bonne foi.

Est-il étonnant que cela doive être la conclusion de tous ceux qui ont étudié la matière ? Le chapitre XIII (Travail) du Traité de Versailles est très étroitement lié au Pacte de la Société des Nations, et c'est le Pacte qui veille d'une manière presque anxieuse sur la souveraineté des Etats membres.

D'autre part, il résulte du dernier paragraphe de l'article 389 que la Conférence est qualifiée pour refuser ou admettre un délégué.

Quelle doit être la limite de ce pouvoir confié à la Conférence ?

La Conférence, en général, en faisant usage de son droit de refuser un délégué, devrait se borner à exécuter ce droit dans les

delegate (Verbatim Report, page 393). The Polish Government tried its best to effect an agreement with the most representative organisation and the Conference decided in favour of the admission of the delegate, on the ground that "the Polish Government had made every effort to conform to Article 389".

It is even possible to take the view that, if it is impossible for the Government to arrive at the required agreement, the Government is free to appoint a delegate chosen by itself.

But why dwell on this subject, seeing that we know that the Committee on Credentials, after having consulted M. de Vilallonga and Dr. Van Hamel on the question of the exact meaning of Article 389, wished to ask Commendatore Anzilotti's opinion as to the divergent conclusions reached by the two jurists. (I refer to the letter of November 14th, 1921). Commendatore Anzilotti begged to be excused, pointing out that he was a member of the Court. But does not this request itself prove that the Article had given rise to different interpretations? The very fact that it is possible to have more than one *bona-fide* interpretation implies a certain freedom of action left to the Governments.

The questions arising out of Article 389 definitely prove one thing : that is, that in the application of this Article, a certain scope, a certain discretion — but a discretion which must be exercised in good faith — must be left to the Government of each country.

Is it astonishing that this should be the conclusion arrived at by all who have studied the question? Chapter XIII (Labour) of the Treaty of Versailles is closely connected with the Covenant of the League of Nations and the Covenant is almost too careful of the sovereignty of the Member States.

On the other hand, it follows from the last paragraph of Article 389 that the Conference has the power to refuse to admit a delegate.

What are the limits of this power conferred upon the Conference?

As a general rule, the Conference, in the exercise of its rights to refuse admittance to a delegate, should confine itself

cas de mauvaise foi ou de fautes notoires. C'est l'esprit même de ce dernier alinéa de l'article 389. La Conférence ne peut refuser l'admission que par une majorité des deux tiers. Pourquoi cette majorité spéciale ? Parce qu'on y voit la garantie que la Conférence ne refusera jamais l'admission d'un délégué nommé selon un système peut-être discutable et discuté, mais justifiable et soutenu.

C'est sur ce point encore que la lettre précitée du Directeur du Bureau international du Travail au Ministre du Travail des Pays-Bas contient des matériaux précieux.

M. Thomas regrette les difficultés qui ont surgi à propos de la désignation du délégué ouvrier. Pour tenter une réconciliation, il donne ses idées au Ministre et lui propose le système suivant :

« Mais après une étude attentive et approfondie de la question, il me semble qu'il n'est pas impossible au Gouvernement néerlandais de concilier les divers points de vue et d'assurer une représentation équitable des diverses organisations ouvrières néerlandaises à la Conférence, en invitant ces différentes organisations à se consulter pour proposer la composition de la délégation ouvrière néerlandaise à la Conférence, sur les bases d'une représentation proportionnelle, avec l'attribution du poste de délégué à l'organisation qui réunit le plus grand nombre de membres ; dans l'espèce, d'après les indications qui m'ont été fournies, à la Confédération néerlandaise. »

Je ne pourrais vous démontrer plus clairement la nécessité d'accorder aux gouvernements, dans l'application de l'article 389, une liberté plus large que cela n'a été fait dans cette lettre. Si l'on propose un système de conciliation comme le fait M. Thomas, il est indéniable que le Ministre pourrait répondre : « Je dois faire objection à votre proposition, mais j'ai trouvé une autre solution plus conforme à la situation dans mon pays. Votre système n'est pas le seul auquel puisse donner naissance le sens de l'article 389 ! »

to cases of bad faith or manifest contraventions. This is the spirit of the last paragraph of Article 389. The Conference can only refuse admittance by a majority of two-thirds. Why is this special majority required? Because it affords a guarantee that the Conference will never refuse to admit a delegate appointed by a method which, though perhaps open to discussion, is justifiable and can be sustained in argument.

In regard to this point some valuable material is contained also in the letter, previously mentioned, from the Director of the International Labour Office to the Minister of the Netherlands.

M. Thomas regrets the difficulties which have arisen in connection with the appointment of the workers' delegate. With a view to effecting a reconciliation, he places his ideas before the Minister and suggests to him the following method of procedure :

"After a close and profound study of the question, it seems to me that it is not impossible for the Netherlands Government to reconcile the various points of view and to ensure an equitable representation at the Conference of the different Netherlands workers' organisations, by inviting the various organisations to meet together, with a view to submitting a proposal for the composition of the Netherlands workers' delegation to the Conference based on the principle of proportional representation, allocating the position of delegate to the organisation which has the largest membership, which, in this case, according to my information, is the Netherlands Federation."

It would be impossible for me to demonstrate to you more clearly than has been done in this letter, the necessity for allowing Governments a sufficient measure of discretion in the application of Article 389. In reply to a proposal advocating a system of conciliation, like that of M. Thomas, the Minister could undoubtedly say: "I cannot accept your proposal, but I have found another solution more in conformity with the situation in my country. Your method of procedure is not the only one which can be inferred from the terms of Article 389."

Mais il y a encore d'autres choses à mentionner. Lors des difficultés survenues entre les deux groupes d'ouvriers, l'Union syndicale internationale d'Amsterdam et la Confédération internationale des Syndicats chrétiens, le Directeur du Bureau international du Travail, M. Thomas, le 21 septembre 1921, écrivit à M. Serrarens, le Secrétaire général de la Confédération internationale des Syndicats chrétiens, et délégué nommé par le Gouvernement de la Reine, comme suit :

« Je suis heureux d'apprendre, par l'intermédiaire de M. Honseler, que la Confédération internationale des Syndicats chrétiens est disposée à discuter, avec les représentants de l'Union syndicale internationale d'Amsterdam, la question d'une collaboration au sein de l'organisation internationale du Travail, et que le Comité directeur de votre Organisation désire que je prenne l'initiative de convoquer une réunion de représentants des deux organisations pour entamer des pourparlers à ce sujet.

« Il me paraît que cette initiative qui m'est demandée rentre tout à fait dans le cadre des tâches qui ont été tracées par le Traité de Paix à l'Organisation internationale du Travail. L'effort nécessaire pour réaliser le progrès social dans le monde ne sera vraiment efficace que le jour où les organisations ouvrières de toutes tendances y collaboreront étroitement. C'est donc contribuer encore à ce même progrès que de travailler à faire disparaître les malentendus qui les séparent. »

Voilà la meilleure preuve — comme l'a aussi démontré M. Serrarens lui-même dans la séance de la Cour de lundi dernier — que M. Thomas considérait les groupements des organisations chrétiennes comme partie égale à ceux de l'Union syndicale internationale.

Avant d'en finir, Monsieur le Président, j'ai encore à parler quelques instants des irrégularités qu'il faut signaler et qui ont pris naissance pendant le chemin parcouru entre le Bureau international du Travail et la demande à la Cour.

C'est la première fois que le Conseil de la Société des Nations s'est adressé à la Cour, conformément à l'article 14

There are, however, other points to be dealt with. At the time of the dispute between the two workers' groups, the International Federation of Trades Unions at Amsterdam and the International Federation of Christian Trade Unions, the Director of the International Labour Office, M. Thomas, on September 21st, 1921, wrote to M. Serrarens, the Secretary-General of the International Federation of Christian Trades Unions, who was the delegate appointed by His Majesty's Government, as follows :

"I am glad to hear from M. Honseler that the International Federation of Christian Trades Unions is prepared to discuss, with the representatives of the International Federation of Trades Unions of Amsterdam, the question of collaboration within the International Labour Organisation and that the Executive of your organisation wishes me to take the initiative and to convene a meeting of representatives of the two organisations, for the purpose of initiating negotiations on the subject.

"It appears to me that the action which I am requested to take is in perfect harmony with the duties entrusted to the International Labour Organisation by the Treaty of Peace. The effort required in order to achieve industrial progress in the world will only become really effective when labour organisations of all shades of opinion work in close collaboration. Every endeavour to remove misunderstandings between them is therefore a contribution towards this progress."

Here is the best proof — as M. Serrarens also showed at the sitting on Monday last — that M. Thomas regarded the group formed by the Christian organisations as on an equal footing with the group formed by the organisations adhering to the International Federation of Trades Unions.

Before terminating my speech, I must refer briefly to certain irregularities which should be noted and which occurred between the submission of the question to the International Labour Office and the request to the Court.

It is the first occasion on which the Council of the League of Nations has approached the Court in accordance with

du Pacte, pour recevoir un avis consultatif. Il est à regretter qu'on ait commis des erreurs qu'on aurait pu éviter. C'est un mauvais précédent. J'attire l'attention sur deux points :

1. La rédaction de la question telle que le Conseil l'a soumise à la Cour n'est pas en harmonie avec la résolution prise par la Conférence internationale du Travail de Genève. D'après la proposition de la Commission de vérification des pouvoirs, la Conférence adopta à l'unanimité la résolution suivante :

« La Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail invite le Conseil d'administration du Bureau international du Travail à adresser au Conseil de la Société des Nations une demande tendant à obtenir que la Cour permanente de Justice internationale, conformément à l'article 14 du Pacte de la Société des Nations, veuille bien donner un avis sur l'interprétation de l'article 389 du Traité de Versailles et sur les règles qui devraient être observées par les Membres de l'Organisation internationale du Travail pour se conformer aux termes de cet article en effectuant la désignation des délégués et conseillers techniques non gouvernementaux aux sessions de la Conférence générale. »
(Compte rendu, p. 753.)

Et, en même temps, la Conférence, tout à fait conformément à l'avis de la Commission de vérification des pouvoirs, décida d'admettre le délégué ouvrier néerlandais, tout en admettant avec la Commission que « cette admission ne puisse être considérée comme un précédent » (Compte rendu, p. 754).

Le Conseil, par contre, demande un avis à la Cour sur la question de savoir si le délégué ouvrier des Pays-Bas a été nommé en conformité des dispositions du paragraphe 3 de l'article 389 du Traité de Versailles.

Voilà une grande divergence, qui rend en quelque sorte le Gouvernement des Pays-Bas partie en cause, tandis que la Conférence désirait un avis sur l'interprétation de l'article 389, laissant de côté l'admission du délégué néerlandais. Je m'étonne que le Bureau international du Travail, qui avait à initier le Conseil dans la question, n'ait pas posé la question au Conseil telle qu'elle était rédigée par la

Article 14 of the Statute in order to obtain an advisory opinion. It is to be regretted that avoidable errors have been committed. I would draw attention to two points :

1. The wording of the question as submitted by the Council to the Court is not in harmony with the resolution adopted by the International Labour Conference at Geneva. On the motion of the Committee on Credentials, the Conference unanimously adopted the following resolution :

“The General Conference of the International Labour Organisation invites the Governing Body of the International Labour Office to request the Council of the League of Nations to obtain, in accordance with Article 14 of the Covenant of the League of Nations, from the Permanent Court of International Justice, an opinion as to the interpretation of Article 389 of the Treaty of Versailles and as to the rules which should be observed by the Members of the International Labour Organisation in order to comply with the terms of this Article, in appointing non-Government delegates and technical advisers to the sessions of the general conference.” (Verbatim Report, page 753.)

At the same time, the Conference, in entire conformity with the opinion of the Committee on Credentials, decided to admit the Netherlands workers' delegate, whilst, however, declaring, like the Committee, that his admission should not be regarded as a precedent. (Verbatim Report, page 754.)

The Council, however, asks the Court for an opinion on the question whether the Netherlands workers' delegate was appointed in conformity with the provisions of paragraph 3 of Article 389 of the Treaty of Versailles.

Here is an important difference, which in some degree puts the Government of the Netherlands in the position of a party to a suit, whereas the Conference desired an opinion on the interpretation of Article 389, quite apart from the question of the admission of the Netherlands delegate. I am astonished that the International Labour Office, which had to instruct the Council in the matter, did not put the question before the

Conférence. N'oublions pas que dans la matière de l'admission des délégués, la Conférence elle-même est souveraine et que probablement elle jugera inadmissible une immixtion du Conseil dans ses pouvoirs.

Si l'on consulte le procès-verbal de la séance du Conseil de la Société des Nations du 12 mai dernier, séance dans laquelle on a résolu de demander l'avis de la Cour, on s'apercevra que lord Balfour, tout en se plaçant à ce point de vue erroné que la Conférence s'était prononcée contre le système adopté par le Gouvernement des Pays-Bas — la Conférence, au contraire, s'est abstenue d'aborder cette question —, demanda si ce n'était pas une ingérence dans les affaires d'un Etat souverain que de demander un avis à la Cour sur la question posée. Le Directeur du Bureau international du Travail répondit qu'il n'y avait point de difficulté, parce que le Gouvernement de la Reine ne s'opposait pas à ce qu'on demandât l'avis de la Cour. Là, il y a une erreur. Les délégués des Pays-Bas présents à la Conférence de Genève se ralliaient comme tous les autres à la résolution de la Conférence, telle que je viens de la lire. Mais comment le Gouvernement de la Reine aurait-il pu se prononcer sur la demande pour avis consultatif dans la rédaction proposée dans la séance du Conseil ? Le Gouvernement de la Reine ne savait rien et ne pouvait rien savoir de cette altération de la rédaction primordiale qui a mis entre vos mains, Monsieur le Président, une autre demande que celle que la Conférence voulait soumettre à votre jugement.

Avec quelle évidence s'imposent à nous la raison d'être et l'utilité du paragraphe 5 de l'article 4 du Pacte de la Société des Nations :

« Tout Membre de la Société (nous dit ce paragraphe) qui n'est pas représenté au Conseil est invité à y envoyer siéger un représentant lorsqu'une question qui l'intéresse particulièrement est portée devant le Conseil. »

Ici, j'arrive au second et dernier point que je voudrais envisager. On a négligé d'inviter le Gouvernement des Pays-Bas à assister à la séance du Conseil du 12 mai, et

Council in the form in which it was drafted by the Conference. We must not forget that, in regard to the admission of delegates, the Conference itself is the supreme authority and that probably it would regard any interference with its powers on the part of the Council as inadmissible.

If we turn to the Minutes of the Council meeting of May 12th last, at which it was decided to ask the Court for an opinion, we shall find that Lord Balfour, whilst adopting the erroneous view that the Conference had pronounced against the system adopted by the Netherlands Government — on the contrary, the Conference refrained from entering upon this question — enquired whether to request the Court for an opinion on the question did not amount to an act of interference in the affairs of a sovereign State. The Director of the International Labour Office replied that this point presented no difficulty because Her Majesty's Government had no objection to the opinion of the Court being requested. That is a mistake. The Netherlands delegates present at the Geneva Conference had, like all their colleagues, accepted the resolution in the terms which I have just given. But how could Her Majesty's Government give any opinion with regard to the request for an advisory opinion in the form proposed at the Council meeting? Her Majesty's Government had, and could have, no knowledge of this all-important change in the original draft, as a result of which a request differing from the original which the Conference intended to submit, has been placed before the Court.

The object and utility of paragraph 5 of Article 4 of the Covenant of the League of Nations are thus brought home to us in a most convincing manner :

“Any Member of the League not represented on the Council shall be invited to send a representative to sit as a Member at any meeting of the Council during the consideration of matters specially affecting the interests of that Member of the League.”

I now come to the second and last point with which I wish to deal. No invitation to attend the Council meeting of May 12th was sent to the Netherlands Government. This

par cet oubli, on est en contravention avec le paragraphe 5 de l'article 4 du Pacte ; mais ce qui est plus grave, c'est que, par cet oubli, le Gouvernement de la Reine n'était pas mis en demeure de s'opposer à la plus récente rédaction de la demande, par la seule raison que celle-ci ne fut pas portée à sa connaissance.

C'est seulement après que, par les soins de la Cour, le Gouvernement fut saisi de la question telle qu'elle est posée devant la Cour, que le Gouvernement a protesté auprès du Conseil de la Société des Nations, par une lettre du 7 juin dernier, dont j'aurai l'honneur de produire une copie à la Cour.

Mais, Monsieur le Président, tout cela ne joue en fin de compte qu'un rôle secondaire. Pour mon Gouvernement et pour mon pays, il s'agit du fond même de la question discutée. Dans la question du fond, j'ai la ferme conviction que le Gouvernement de la Reine a agi d'une manière loyale et équitable envers la population ouvrière néerlandaise, et c'est de cette ligne de conduite que je demande la haute sanction de la Cour.

omission to invite the Netherlands Government to attend the meeting of the Council on May 12th was an infringement of the provisions of paragraph 5 of Article 4 of the Covenant, but, what is a more serious matter, by this omission Her Majesty's Government was not given an opportunity of protesting against the latest version of the request, for the very simple reason that it was not brought to that Government's knowledge.

It was only when the question had been notified by the Court to that Government, in the form in which it had been referred to the former, that the Government protested to the Council of the League in a letter dated June 7th, of which I have the honour to submit a copy to the Court.

All this, however, is, after all, of only secondary importance. The important point both for my Government and my country is the principle involved in the question at issue. As regards the question of principle, I am firmly convinced that Her Majesty's Government has acted loyally and fairly towards the workpeople of the Netherlands, and it is its conduct in this respect which I ask this Court to approve.

7.

Annexe 20. ¹⁾

LE DIRECTEUR DU BUREAU INTERNATIONAL DU
TRAVAIL AU MINISTRE DU TRAVAIL DES PAYS-BAS.

Copenhague, le 2 juillet 1921.

Monsieur le Ministre,

J'ai été saisi par le Comité directeur de la Fédération syndicale internationale des difficultés auxquelles donnerait lieu la désignation de la délégation ouvrière des Pays-Bas à la prochaine session de la Conférence internationale du Travail.

Le Comité directeur de la Fédération syndicale internationale m'a fait connaître que le Gouvernement néerlandais a l'intention de confier à la Centrale nationale des ouvriers catholiques le soin de choisir le délégué ouvrier titulaire à la Conférence et d'attribuer simplement des postes de conseillers techniques à la Confédération néerlandaise des Syndicats, en se fondant sur le fait que cette dernière ne réunirait pas la majorité des ouvriers organisés des Pays-Bas.

Le Comité de la Fédération syndicale internationale m'indique qu'une telle interprétation du troisième alinéa de l'article 389, qui prévoit la consultation obligatoire des organisations ouvrières les plus représentatives pour la désignation des délégués et conseillers techniques ouvriers, lui semble en contradiction tant avec les termes et avec l'esprit de cette disposition qu'avec l'interprétation qui en a été

1) Les annexes 20, 20a, 20b, 20c, 20d et 20e sont constituées par les documents déposés au Greffe par M. Limburg, représentant le Gouvernement néerlandais, et qui ont été enregistrés sous le n° F. a. III. 85.

7.

Annex 20.¹⁾

THE DIRECTOR OF THE INTERNATIONAL LABOUR
OFFICE TO THE NETHERLANDS MINISTER
FOR LABOUR.

[*Translation.*]

Copenhagen, July 2nd, 1921.

Sir,

The Executive Committee of the International Federation of Trades Unions has drawn my attention to the difficulties arising out of the nomination of the Netherlands workers delegate to the next session of the International Labour Conference.

The Executive Committee of the International Federation of Trades Unions has informed me that the Netherlands Government intends to call upon the National Confederation of Catholic Workers to select the workers, delegate to the Conference and simply to allot technical advisers to the Netherlands Confederation of Trades Unions, on the ground that the latter does not represent a majority of organised workers in the Netherlands.

The Governing Body of the International Federation of Trades Unions informs me that, in its opinion, such an interpretation of the 3rd paragraph of Article 389, which provides for the obligatory consultation of the most representative workers' organisations with regard to the appointment of workers' delegates and technical advisers, is contrary both to the letter and the spirit of this clause, and also conflicts

1) Annexes 20, 20a, 20b, 20c, 20d and 20e consist of the documents deposited in the Registry by M. Limburg, delegate for the Netherlands Government, and which have been filed under the No. F. a. III. 85.

adoptée par la Conférence générale à la session de Washington et il me signale les graves difficultés qui pourraient résulter pour le fonctionnement de la prochaine Conférence d'une opposition de l'ensemble du groupe des délégués ouvriers aux désignations faites dans un pays donné.

Je n'ai, bien entendu, aucunement l'intention d'exercer auprès du Gouvernement des Pays-Bas une pression susceptible de diminuer en quoi que ce soit la liberté qui lui est laissée par l'article 389 du Traité de procéder à la nomination des délégués à la Conférence, sous réserve du contrôle de la Conférence elle-même. Je n'ai pas davantage l'intention de préjuger la décision de la Conférence, à qui il appartient de vérifier les pouvoirs des délégués et conseillers techniques et d'apprécier si les désignations ont été faites conformément aux stipulations de l'article 389.

Soucieux d'écarter tout ce qui peut compromettre à un degré quelconque le bon fonctionnement de la prochaine Conférence, je me permets seulement d'attirer la bienveillante attention du Gouvernement des Pays-Bas sur la situation qui résulte des difficultés survenues dans la nomination du délégué ouvrier néerlandais, en lui demandant de vouloir bien soumettre la question à un nouvel examen.

Je m'autorise, pour le faire, de la sympathie que le Gouvernement néerlandais a bien voulu témoigner, dès le début, à l'Organisation internationale du Travail et de l'active collaboration qu'il n'a cessé de lui fournir.

Je le fais d'autant plus volontiers, qu'il me paraît possible de trouver au problème une solution équitable, susceptible de donner une large satisfaction aux divers intérêts politiques qui sont en présence.

Sans doute, les termes du paragraphe 3 de l'article 389 du Traité ne sont pas d'une précision telle qu'ils puissent écarter définitivement toute incertitude sur le point de savoir si, en parlant des organisations les plus représentatives, cet article a voulu ou non indiquer qu'une seule organisation devrait dans chaque pays être consultée pour la désignation des délégués et conseillers techniques ouvriers.

with the interpretation adopted by the General Conference at the Washington session ; it also calls my attention to the great difficulties which might ensue as regards the functioning of the next Conference, as a result of opposition on the part of the whole group of workers' delegates to the appointments made in a particular country.

I have, naturally, no intention of exercising any pressure upon the Netherlands Government, which would limit in the smallest degree the right derived by it from Article 389 of the Treaty to nominate delegates to the Conference, subject to the approval of the Conference itself. Nor do I intend to forestall the decision of the Conference, whose duty it is to verify the credentials of delegates and technical advisers and to appreciate whether these nominations have been made in conformity with the provisions of Article 389.

Being anxious to avoid any difficulty likely to compromise in any way the success of the next Conference, I venture to draw the attention of the Netherlands Government to the situation resulting from the difficulties which have arisen with regard to the nomination of the Netherlands workers delegate and I would request it to submit the question to further examination.

I venture to do so, relying on the sympathy which the Netherlands Government has always been good enough to evince towards the International Labour Organisation and on the active assistance which it has continually rendered our Organisation.

I do this the more readily because it appears to me that an equitable solution, capable of giving a large measure of satisfaction to the various political interests involved, can be found.

Undoubtedly the terms of paragraph 3 of Article 389 of the Treaty are not sufficiently precise as definitely to exclude all uncertainty as to whether, in referring to the most representative organisations, this Article did or did not lay down that a single organisation in each country should be consulted as regards the nomination of workers' delegates and technical advisers.

Sans doute, également, l'importance du nombre d'ouvriers appartenant à des syndicats catholiques ou autres, par rapport au nombre des adhérents à la Confédération néerlandaise, semble autoriser le Gouvernement néerlandais à consulter également ces organisations, comme il l'avait fait déjà pour la Conférence de Washington, en vue de la désignation des délégués et conseillers techniques ouvriers.

Mais, après une étude attentive et approfondie de la question, il me semble qu'il n'est pas impossible au Gouvernement néerlandais de concilier les divers points de vue et d'assurer une représentation équitable des diverses organisations ouvrières néerlandaises à la Conférence, en invitant ces différentes organisations à se consulter pour proposer la composition de la délégation ouvrière néerlandaise à la Conférence, sur les bases d'une représentation proportionnelle, avec l'attribution du poste de délégué à l'organisation qui réunit le plus grand nombre de membres, dans l'espèce, d'après les indications qui m'ont été fournies, à la Confédération néerlandaise.

Le Gouvernement pourrait d'ailleurs procéder à ces désignations en stipulant que l'ensemble de la délégation ouvrière resterait en contact permanent pendant toute la durée de la Conférence et serait consultée d'une manière constante à l'occasion de tous les votes qui devraient être émis par le délégué ouvrier des Pays-Bas.

Une telle solution est inspirée de précédents importants ; c'est ainsi que la désignation récente de M. Leipart, comme représentant des ouvriers allemands au Conseil d'administration du Bureau international du Travail, a été faite par la Commission centrale des Syndicats, d'accord avec les Syndicats chrétiens et les Syndicats Hirsch-Duncker.

Je me permets de rappeler d'ailleurs qu'à la Conférence de Washington, l'ensemble de la délégation ouvrière néerlandaise, qui comprenait, en dehors du délégué attribué à la Confédération néerlandaise, des conseillers techniques pris dans les différentes autres organisations syndicales, a travaillé en parfaite harmonie et a constitué une véritable unité.

Je ne doute pas que cela soit possible également pour la prochaine session de la Conférence, et que l'ensemble des

Undoubtedly, too, the large number of workers belonging to the Catholic and other Trades Unions in comparison with the number of adherents of the Netherlands Federation, would appear to authorise the Netherlands Government also to consult these organisations, just as it did in the case of the Washington Conference when appointing the workers' delegates and technical advisers.

But after a careful and profound study of the question, it appears to me that it is not impossible for the Netherlands Government to reconcile the various points of view and to ensure an equitable representation of the different Netherlands Workers' Organisations at the Conference, by inviting the various Organisations to meet together with a view to submitting a proposal for the composition of the Netherlands workers' delegation to the Conference based on the principle of proportional representation, allocating the position of delegate to the organisation which has the largest membership, which in this case, according to my information, is the Netherlands Federation.

The Government, moreover, when making these nominations could stipulate that constant touch should be maintained with the whole of the workers' delegation during the whole of the Conference and that it should be regularly consulted with regard to all votes to be recorded by the Netherlands workers' delegate.

There are important precedents in favour of the adoption of such a solution. Thus, quite recently, M. Leipart was nominated as workers' delegate for Germany upon the Governing Body of the International Labour Office by the Central Commission of Trades Unions, in agreement with the Christian Trades Unions and the Hirsch-Duncker Trades Unions.

I venture, moreover, to recall that, at the Washington Conference, the whole of the Netherlands workers' delegation, which included, besides the delegate appointed by the Netherlands Federation, technical advisers chosen from other trade union organisations, worked in perfect harmony and formed a united body.

I do not doubt that this would be equally possible at the next session of the Conference, and that all the Netherlands

organisations ouvrières des Pays-Bas puissent se mettre d'accord pour l'établissement d'un programme, dont le délégué ouvrier, choisi d'accord avec la Confédération néerlandaise, serait le porte-parole.

En présence des difficultés considérables qui pourraient résulter, pour l'ensemble des travaux de la Conférence, d'un conflit entre les différentes organisations ouvrières des Pays-Bas, je me permets de penser que le Gouvernement des Pays-Bas voudra bien examiner la possibilité d'écarter ce différend, en suivant la suggestion que je viens d'avoir l'honneur d'exposer.

J'attacherais le plus grand prix à connaître rapidement l'opinion de votre Gouvernement sur ce point.

Veillez agréer, etc.

(Signé) ALBERT THOMAS.

Annexe 20a.

RÉPONSE DU MINISTRE DU TRAVAIL DES PAYS-BAS A LA LETTRE, EN DATE DU 2 JUILLET 1921, DU DIRECTEUR DU BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL, CONCERNANT LA COMPOSITION DE LA REPRÉSENTATION OUVRIÈRE A LA CONFÉRENCE INTERNATIONALE DU TRAVAIL A GENÈVE.

La Haye, le 22 juillet 1921.

Monsieur le Directeur,

C'est avec un vif intérêt que j'ai pris connaissance de votre lettre précitée, et j'ai examiné avec beaucoup d'attention les considérations y contenues. J'ai volontiers satisfait à votre demande de reprendre en considération la composition de la

workers' organisations would be able to conclude an agreement regarding the preparation of a programme of which the workers' delegate nominated in agreement with the Netherlands Federation would be the exponent.

Having regard to the considerable difficulties affecting the whole of the working of the Conference which might arise from a dispute between the different Netherlands workers' organisations, I venture to think that the Netherlands Government would be willing to consider the possibility of eliminating the cause of the dispute by adopting the suggestion which I have the honour to submit.

I should be extremely glad to have your Government's views as soon as possible.

I have the honour, etc.,

(Signed) ALBERT THOMAS.

Annex 20a.

REPLY FROM THE NETHERLANDS MINISTER OF LABOUR TO M. ALBERT THOMAS'S LETTER OF JULY 2nd, 1921, WITH REFERENCE TO THE COMPOSITION OF THE WORKERS' DELEGATION TO THE INTERNATIONAL LABOUR CONFERENCE AT GENEVA.

The Hague, July 22nd, 1921.

Sir,

I read your letter with the greatest interest and I have examined the statements contained therein with profound attention. I have gladly complied with your request regarding the reconsideration of the question of the composition of the

représentation ouvrière néerlandaise. J'en ai fait l'objet d'un entretien avec des personnes qualifiées, afin d'obtenir une solution qui pourrait contenter tous les partis.

Une pareille solution ne pourra cependant être obtenue que par une application du paragraphe 3 de l'article 389 du Traité de Versailles, qui, en observant les termes de la stipulation, tient compte, d'une manière équitable, des intérêts des diverses organisations ouvrières en ce pays.

Le point de vue de la Confédération néerlandaise des Syndicats ouvriers, selon lequel l'article 389, paragraphe 3, du Traité de Paix devrait être entendu de cette façon-ci que le gouvernement de chaque pays, pour la nomination du délégué ouvrier et des conseillers techniques adjoints, n'aurait à s'entendre qu'avec l'organisation professionnelle ouvrière qui comprend le plus grand nombre de membres, ne pourra pas être considéré conforme ni à la lettre, ni à l'esprit de la stipulation.

Pas conforme à la lettre, parce que le texte officiel français dit : « les organisations professionnelles les plus représentatives soit des employeurs, soit des travailleurs du pays considéré », et le texte anglais : *"The industrial organisations which are most representative of employers or workpeople in their respective countries"*. Si l'on avait voulu prescrire que l'accord devrait être acquis, pour la désignation du représentant des conseillers techniques, avec la seule organisation la plus importante, des ouvriers et des employeurs respectivement, je crois qu'on n'aurait pas choisi, ni dans le texte français, ni dans le texte anglais, la forme du pluriel.

Tout en admettant que cette forme n'implique pas pour les Gouvernements l'obligation de consulter toujours plusieurs organisations professionnelles, spécialement quand il s'agit d'un pays où une des organisations professionnelles dépasse considérablement, en nombre d'affiliés et en importance, toutes les autres prises ensemble — les termes de la stipulation laissent, cela est à juste titre reconnu dans votre lettre, toute latitude aux Membres de l'Organisation internationale du Travail de s'assurer d'un pareil accord. Aussi je note avec satisfaction, à la lecture de votre lettre, que la solution que vous

Netherlands workers' delegation. I have had conversations on the subject with competent persons with a view to finding a solution which would satisfy all parties concerned.

Such a solution, however, can be arrived at only by applying paragraph 3 of Article 389 of the Treaty of Versailles in a manner which, whilst in accordance with the terms of that clause, enables due regard to be had to the interests of the various workers' organisations of this country.

The view held by the Netherlands Confederation of Trades Unions, according to which paragraph 3 of Article 389 of the Treaty of Peace should be understood to mean that the Government of each country, as regards the nomination of workers' delegates and technical advisers, need only come to an agreement with the workers' industrial organisation containing the largest number of members, cannot be regarded as in conformity with either the letter or the spirit of the provision.

It is not in conformity with the letter because the French official version is: «*Les organisations professionnelles les plus représentatives soit des employeurs, soit des travailleurs du pays considéré*»; and the English is: "The industrial organisations which are most representative of employers or workpeople, as the case may be, in their respective countries". Had the intention been to lay down that for the purpose of the nomination of the workers' delegates and technical advisers, an agreement should be concluded solely with the most important organisation representing the workers and the employers respectively, I think that the plural would not have been used either in the French or in the English version.

While admitting that this form does not imply that the Governments are invariably obliged to consult several industrial organisations, particularly in the case of a country in which one of the industrial organisations considerably surpasses both as regards the number of its members and its importance, all the others taken together, the terms of this provision — and this is quite rightly recognised by you in your letter — allow the members of the International Labour Organisation every latitude to bring about such an agreement. I also note with satisfaction that, according to your letter,

proposez est basée sur la pensée de procéder à la désignation du représentant ouvrier d'un commun accord établi entre les diverses organisations ouvrières.

D'ailleurs le même principe fut préconisé à la Conférence de Washington par la Commission de vérification des pouvoirs, ainsi qu'il résulte de son rapport sur l'admission du représentant ouvrier de l'Argentine, qui avait été nommé de concert avec une seule des organisations ouvrières existantes. La Commission jugea préférable que désormais les diverses organisations fussent consultées. La majorité de ladite Commission émit néanmoins l'opinion d'admettre ce représentant à la Conférence, mais M. Oudegeest, d'après son avis divergent, inséré dans les comptes rendus sténographiques, estima l'omission tellement grave qu'il se déclara contre l'admission (comptes rendus sténographiques de la Conférence de Washington, texte français, pages 203—204). La même manière de voir résulte du rapport de ladite commission pour la vérification des pouvoirs au sujet de l'admission, entre autres, du représentant ouvrier du Japon, rapport qui mentionne expressément l'avis correspondant de M. Oudegeest (comptes rendus sténographiques, texte français, pages 202—203, première colonne).

Une autre interprétation serait anti-démocratique et donnerait lieu à de l'injustice dans un pays comme la Hollande, où le mouvement ouvrier est très séparatiste.

Comme vous savez, il existe à l'heure qu'il est, en ce pays, les cinq concentrations professionnelles suivantes, dont le nombre des membres était, le 1^{er} avril :

Confédération néerlandaise des syndicats ouvriers	218.596
Confédération néerlandaise des syndicats ouvriers catholiques.	155.642
Confédération néerlandaise des syndicats ouvriers chrétiens.	75.618
Confédération néerlandaise des syndicats neutres	51.618
Secrétariat national du travail en Hollande (au 1 ^{er} janvier)	36.038

the solution proposed by you is based on the idea of nominating a workers' delegate by mutual agreement between the various workers' organisations.

Moreover, the adoption of this principle was recommended at the Washington Conference by the Committee on Credentials, as is shown by its report with regard to the admission of the Argentine workers' delegate, who was nominated in agreement with only one of the existing workers' organisations. The Committee was of the opinion that it would be preferable if for the future all the organisations were consulted. The majority of this Committee, however, took the view that the representative should be admitted to the Conference, but M. Oudegeest, whose dissenting opinion is given in the Verbatim Report, considered the omission so serious that he was opposed to his admission (Verbatim Report of the Washington Conference, page 207). The same view was adopted by this Committee on Credentials in its report on the admission of the Japanese workers' delegate, amongst others, a report which expressly refers to the opinion of M. Oudegeest on the same subject. (Verbatim Report, page 206).

Any other interpretation would be undemocratic and would lead to injustice in a country like Holland, where the workers' movement is very separate in character.

As you are aware, there exist, at the present time, in this country the five following organisations, the membership of which was as follows on April 1st :

1. Netherlands Confederation of Trades Unions	218,596
2. Netherlands Confederation of Catholic Trades Unions.	155,642
3. Netherlands Confederation of Christian Trades Unions.	75,618
4. Netherlands General Federation of Trades Unions.	51,618
5. National Labour Secretariat in Holland (on January 1st).....	36,038

Il résulte de ces chiffres qu'aucune des associations ouvrières ne réunit la majorité absolue du nombre total de leurs membres.

Si l'article 389, paragraphe 3, du Traité de Versailles stipulait que la désignation du représentant ouvrier et des conseillers techniques adjoints devrait se faire d'accord seulement avec la plus grande des organisations professionnelles, les organisations englobant ensemble la majorité des affiliés seraient par conséquent écartées dans notre pays.

De ce qui précède, il résulte que la consultation des diverses organisations professionnelles, loin d'être contraire à l'article 389, paragraphe 3, du Traité de Paix, doit être considérée comme conforme tant à la lettre qu'au sens de l'article, conforme aussi aux décisions prises par la Conférence de Washington et au principe qui est la base de la solution indiquée par vous.

Quant à la ligne de conduite que j'ai suivie afin d'établir l'accord avec les organisations professionnelles, celle-ci s'accorde à peu près avec l'idée suggérée par vous. Cependant, je n'ai pas, *a priori*, conféré le droit de proposer le délégué ouvrier à l'association professionnelle ayant relativement le plus grand nombre de membres, mais j'ai invité les divers groupements professionnels, à l'exception du Secrétariat néerlandais du Travail, qui n'a pas donné suite à mon invitation de discuter l'affaire, à s'entendre collectivement sur la proposition à faire. Le résultat a été que la Confédération néerlandaise des Syndicats ouvriers catholiques, la Confédération néerlandaise des Syndicats ouvriers chrétiens et la Confédération néerlandaise des Syndicats ouvriers neutres, comprenant ensemble la majorité des ouvriers organisés, sont tombés d'accord au sujet de la proposition du représentant ouvrier à désigner pour la prochaine Conférence.

Vu cette circonstance, ce serait faire du tort aux associations professionnelles nommées en dernier lieu que de ne pas s'en tenir à leur proposition et de désigner un représentant ouvrier sur la proposition de la Confédération néerlandaise des Syndicats ouvriers. Ceci est d'autant plus concluant que la nomination d'un représentant ouvrier tant pour la Conférence de Washington

From these figures it will be observed that no single labour association has an absolute majority over the total membership of the others.

If paragraph 3 of Article 389 of the Treaty of Versailles were to mean that the nomination of the workers' delegates and technical advisers must be made in agreement only with the largest of the industrial organisations, the result would be that in our country the organisations which together include a majority of the workers would be left out of account.

It appears from the foregoing that a consultation with the various industrial organisations, far from being contrary to the provisions of paragraph 3 of Article 389 of the Treaty of Peace, must be considered to be in accordance both with the letter and the spirit of this Article and in conformity with the decisions taken at the Washington Conference and with the principle which forms the basis of the solution indicated by you.

As to the method of procedure which I have adopted in order to arrive at an agreement with the industrial organisations, it very closely resembles that suggested by you. I have not, *a priori*, conferred the right of proposing the delegate upon the industrial organisation possessing relatively the largest membership, but I have invited the different industrial groups, with the exception of the Netherlands Labour Secretariat, which did not accept my invitation to discuss the matter, to come to a mutual agreement regarding the nomination of a candidate. The result was that the Netherlands Confederation of Catholic Trades Unions, the Netherlands Confederation of Christian Trades Unions and the Netherlands Neutral Confederation of Trades Unions, which together form a majority of organised workers, came to an agreement with regard to the proposal of a candidate for nomination as the workers' representative for the next Conference.

In these circumstances it would be doing an injustice to the last-mentioned industrial organisations to ignore their proposal and to appoint a workers' representative on the proposal of the Netherlands Confederation of Trades Unions. These arguments are further strengthened by the fact that the workers' delegates both to the Washington and Genoa

que pour celle de Gênes a eu lieu sur la proposition de ladite Confédération.

J'ai l'intention, en tant que cela dépendra de moi, de procéder désormais comme suit, afin d'observer la justice en tant que possible.

Les organisations ouvrières aux Pays-Bas se divisent en principe en deux groupes, dont l'un, duquel font partie la Confédération néerlandaise des Syndicats ouvriers et le Secrétariat national du Travail en Hollande, préconise la lutte des classes, tandis que l'autre, auquel appartiennent les trois autres centres professionnels, s'oppose à ce principe. Les deux groupes ont des nombres d'affiliés presque égaux. Il me semble que la solution la plus juste serait qu'un de ces deux groupes fasse à tour de rôle la proposition du délégué ouvrier, à moins qu'ils ne s'entendent entre eux.

A l'autre groupe des organisations professionnelles pourrait alors être donné le droit de proposer au moins un conseiller technique. En même temps, un arrangement pourrait intervenir à l'égard des relations entre les délégués techniques et le représentant, comme votre lettre l'indique. Un pareil arrangement a été en vigueur pour la délégation néerlandaise à Washington.

Je suis disposé à appuyer un arrangement comme ci-dessus indiqué et j'ai fait ma communication en ce sens aux bureaux des associations professionnelles.

Ainsi pourront être probablement diminuées les chances d'un conflit, qui, en effet, serait peu favorable au bon développement des affaires à la prochaine Conférence. Le Gouvernement le regretterait vivement, mais il n'en attendrait pas moins tranquillement la décision de la Conférence.

Veuillez agréer, etc.

Le Ministre du Travail :

(Signé) AALBERSE.

Conferences were nominated on the proposal of the latter Confederation.

I intend, in so far as this depends upon me, to adopt in the future the following method of procedure in order, as far as possible, to serve the ends of justice.

The workers' organisations in the Netherlands can be divided into two groups, one of which, including the Netherlands Confederation of Trades Unions and the National Labour Secretariat of Holland, promoted inter-class rivalry, while the other, including the three other central organisations, is opposed to this idea. The two groups have an almost equal number of members. It appears to me that the most equitable solution would be that the two groups should take it in turn to propose the workers' delegate, unless they are able to come to an agreement.

The other group of industrial organisations could then be given the right of proposing at least one of the technical advisers. At the same time an arrangement could be made, as regards the relations between the technical advisers and the delegates, on the lines indicated in your letter. Such an arrangement was made with regard to the Netherlands delegation at Washington.

I am prepared to recommend an arrangement of such a nature and I have informed the offices of the industrial associations to this effect.

In this way, perhaps, the chances of a dispute would be diminished, a dispute which would undoubtedly militate against the achievement of satisfactory results at the approaching Conference. The Government would regret this very much, but it would nevertheless await the decision of the Conference with complete confidence.

I am, etc.

(Signed) AALBERSE,

Minister of Labour.

Annexe 20b.

LE MINISTRE DU TRAVAIL DES PAYS-BAS .

à la

1. — Confédération néerlandaise des syndicats ouvriers.
2. — Confédération néerlandaise des syndicats ouvriers catholiques.
3. — Confédération néerlandaise des syndicats ouvriers chrétiens.
4. — Confédération néerlandaise des syndicats neutres.

[Traduction.]

La Haye, le 22 juillet 1921.

Dans une conférence tenue le 8 avril dernier, au Ministère du Travail, avec les représentants des Comités directeurs des Centres professionnels ouvriers et des trois plus grandes Organisations des ouvriers agricoles et horticoles, il fut convenu que les bureaux des Centres professionnels, d'accord avec les organisations de l'agriculture, essaieraient de s'entendre sur le mode de désignation du représentant ouvrier à nommer pour la prochaine Conférence internationale du Travail et des conseillers techniques adjoints.

A la suite de cette décision, la Confédération néerlandaise des syndicats neutres, la Confédération néerlandaise des syndicats ouvriers chrétiens et la Confédération néerlandaise des syndicats ouvriers catholiques ont exprimé le désir que la désignation du représentant ouvrier à la prochaine Conférence internationale ait lieu sur la proposition du Bureau de la Confédération des syndicats ouvriers catholiques, lequel Bureau a proposé comme représentant M. P. J. Serrarens.

Les associations des ouvriers agricoles prièrent de fixer à trois le nombre des conseillers techniques et ont proposé pour être nommés comme tels, respectivement :

Annex 20b.

LETTER FROM THE NETHERLANDS MINISTER
OF LABOUR

To the :

1. Netherlands Confederation of Trades Unions.
2. Netherlands Confederation of Catholic Trades Unions.
3. Netherlands Confederation of Christian Trades Unions.
4. Netherlands Confederation of Neutral Trades Unions.

[*Translation.*]

The Hague, July 22nd, 1921.

At a conference held on April 8th at the Ministry of Labour, with the representatives of the Executive Committees of the Workers' Industrial Centres and of the three largest Organisations of Agricultural and Horticultural Workers, it was agreed that the industrial centres should, together with the agricultural organisations, endeavour to reach an agreement with regard to the nomination of the workers' representative to be appointed to the next International Labour Conference and of his technical advisers.

As a result of this decision, the Confederation of the Netherlands Neutral Trades Unions, the Confederation of the Netherlands Christian Trades Unions, and the Confederation of the Netherlands Catholic Trades Unions, expressed the wish that the workers' representative to the next International Conference should be nominated in accordance with the proposal of the Executive of the Netherlands Catholic Confederation of Trades Unions, who had proposed M. P. J. S. Serrarens as representative.

The Agricultural Workers' Associations requested that three technical advisers should be appointed and proposed the following as nominees: The Netherlands Association of

l'Association néerlandaise d'ouvriers de l'agriculture, de l'horticulture et de l'industrie laitière : M. P. Hiemstra ; l'Association chrétienne des ouvriers agricoles : M. J. A. Knetsch ; l'Association néerlandaise catholique romaine des ouvriers de la floriculture, de l'horticulture, de l'industrie tourbière et laitière : M. A. J. Loerakker.

Les dites organisations sont donc d'accord sur la composition de la délégation.

Le Bureau de la Confédération néerlandaise des syndicats ouvriers a fait savoir qu'il ne pourrait pas se rallier à cette composition de la délégation, parce que de cette manière, dans son opinion, le mouvement que cette Confédération représente ne trouverait pas d'expression. Elle est d'avis que pareille composition serait contraire à la disposition de l'article 389, paragraphe 3, du Traité de Paix, qui veut que les représentants des employeurs et des ouvriers et leurs conseillers techniques soient désignés d'accord avec les organisations les plus représentatives des employeurs et des travailleurs. Le Bureau de la Confédération néerlandaise des syndicats ouvriers est d'avis que cette disposition doit être interprétée de façon à ce que, tant pour le groupe des employeurs que pour celui des travailleurs, la nomination du représentant et des conseillers techniques se fasse d'accord avec l'organisation la plus représentative, comme quoi, pour les ouvriers, la dite Confédération est à considérer dans l'opinion de ses dirigeants.

Je ne puis m'associer à cette interprétation restreinte de l'article en question. Elle n'est d'ailleurs pas conforme à une décision de la Commission de vérification des pouvoirs prise à la Conférence internationale de Washington.

La Confédération des syndicats ouvriers catholiques, la Confédération des syndicats ouvriers chrétiens et la Confédération des syndicats neutres comprennent ensemble la majorité des ouvriers organisés.

La portée de l'article 389, paragraphe 3, ne peut être telle que la désignation du représentant et des conseillers techniques des ouvriers appartienne toujours à une minorité des ouvriers organisés. Il est à noter ici que la désignation du délégué ouvrier, tant pour la Conférence internationale du

Agricultural Workers and Dairymen, M. P. Hiemstra ; the Christian Association of Agricultural Workers, M. J. A. Knetsch ; the Netherlands Roman Catholic Association of Workers in Floriculture, Horticulture, Turf-cutting and Dairy Produce, M. A. J. Loerakker.

These organisations are therefore agreed as to the constitution of the delegation.

The Executive of the Netherlands Confederation of Trades Unions has announced its intention of refusing to agree to the constitution of the delegation in this manner because the movement which this Confederation represents would not find expression. It considers that such a composition would be in violation of the provisions of paragraph 3 of Article 389 of the Treaty of Peace, which lays down that the representatives of employers and workers and their technical advisers should be appointed in agreement with the most representative organisations of employers and workers. The Netherlands Confederation of Trades Unions is of the opinion that these provisions must be interpreted to mean that, as regards both the employers' group and the workers' group, the nomination of the representative and his technical advisers should be made in agreement with the most representative organisation, that is to say, in the case of the workers, with this particular Confederation according to the opinion of its own Executive.

I cannot agree with such a restricted interpretation of the Article in question. Moreover, it is not in conformity with the decision of the Committee on Credentials taken at the International Conference in Washington.

The Confederation of the Catholic Trades Unions, the Confederation of the Christian Trades Unions and the Confederation of the Neutral Trades Unions together include a majority of the organised workers.

The meaning of paragraph 3 of Article 389 cannot be such as to confer the right of nominating the representative and the technical advisers of the workers upon a minority of organised workers. It should be observed in this respect that the nomination of the workers' delegates both at the Inter-

Travail à Washington que pour celle de Gênes, a eu lieu d'accord avec la Confédération néerlandaise des syndicats ouvriers.

Afin de satisfaire autant que possible aux désirs de la Confédération néerlandaise des syndicats ouvriers, je lui ai fait connaître que je suis disposé à fixer à quatre le nombre des conseillers techniques pour chacun des représentants à la prochaine Conférence, et à nommer un de ces conseillers conformément à une proposition de la dite Confédération.

En ce pays on devra essayer, vu la présence de plusieurs associations professionnelles, de trouver une application de l'article 389, paragraphe 3, du Traité de Paix, qui amène une solution satisfaisante pour les diverses organisations intéressées. Celle-ci peut être obtenue, à mon avis, en divisant les ouvriers organisés en deux groupes selon qu'ils embrassent ou non la théorie de la lutte des classes.

Les deux groupes comptent un nombre à peu près égal de membres. C'est pourquoi je suis disposé à favoriser, en tant que cela sera en mon pouvoir, que, au cas où les associations professionnelles ne pourraient pas s'entendre entre elles sur la proposition à présenter, le représentant de l'un de ces deux groupes soit alternativement nommé représentant aux conférences internationales du Travail, alors que l'autre groupe fournirait au moins un conseiller technique.

En même temps, on pourra faire un arrangement assurant que le conseiller ou les conseillers techniques susvisés, puissent prendre la parole à la Conférence s'ils le désirent.

Conformément à ce qui précède, j'ai l'intention de proposer le candidat mis en avant par le Bureau de la Confédération des syndicats ouvriers catholiques, d'accord avec la Confédération néerlandaise des syndicats ouvriers chrétiens et la Confédération néerlandaise des syndicats ouvriers neutres, pour être nommé par S. M. la Reine.

Toutefois, il se présente une difficulté par rapport à la nomination des conseillers techniques. Après la conférence visée au commencement de la présente, on s'est opposé de divers côtés à la discussion, à la prochaine Conférence, des sujets agricoles inscrits à l'ordre du jour ; le Gouvernement

national Conference at Washington as well as Genoa took place in agreement with the Netherlands Confederation of Trades Unions.

In order as far as possible to satisfy the wishes of the Netherlands Confederation of Trades Unions, I informed them that I was ready to appoint four technical advisers for each of the representatives to the next Conference and to nominate one of those on the proposal of this Confederation.

In this country an endeavour should be made, having regard to the existence of several industrial organisations, to apply paragraph 3 of Article 389 of the Treaty of Peace in a manner that will lead to a solution satisfactory to all the various organisations concerned. Such a solution can be found, in my opinion, by dividing the organised workers into two groups, according to whether they maintain the principle of inter-class rivalry or not.

The two groups have approximately an equal number of members. That is why I am inclined, in so far as it is within my power, to advocate that, in the event of the industrial organisations not being able to agree amongst themselves with regard to the submission of a nomination, that the representative of one of these two groups should be nominated alternatively as the representative to International Labour Conferences, while the other group should appoint at least one technical adviser.

At the same time, it might be arranged that the adviser or technical advisers mentioned above should have a right to speak at the Conference if they so desired.

Accordingly, I intend to propose the candidate put forward by the Confederation of Catholic Trades' Unions in agreement with the Netherlands' Confederation of Christian Trades Unions and the Netherlands Confederation of Neutral Trades Unions for nomination by Her Majesty the Queen.

There is, however, one difficulty which arises with regard to the nomination of technical advisers. After the Conference referred to at the beginning of this memorandum, some objections have been raised to the discussion of the agricultural questions which have been placed on the agenda of the next

français, en particulier, a proposé de rayer de l'ordre du jour la réduction de la journée de travail dans l'agriculture. Il est par conséquent possible que les sujets agricoles ne soient pas discutés à la prochaine Conférence.

En ce cas-là, il ne sera pas nécessaire d'adjoindre à la délégation des conseillers techniques pour l'agriculture. Cependant, la décision relative à la discussion de ces points ne sera prise que par la Conférence elle-même.

Par conséquent, on ne pourra procéder à la nomination définitive de conseillers techniques pour les sujets agricoles qu'après que la Conférence se sera prononcée. La désignation de ces conseillers pourrait toutefois se faire d'avance sous réserve.

D'autre part, il a paru désirable d'adjoindre au représentant des ouvriers et à celui des employeurs un conseiller technique en vue du traitement de la discussion du problème, inscrit aussi à l'ordre du jour, de l'interdiction de l'emploi de la céruse dans la peinture.

Je vous prie donc de m'envoyer, après que vous serez tombés d'accord avec l'association professionnelle ou les associations professionnelles intéressées, et éventuellement avec les autres centres professionnels, une proposition pour la nomination d'un conseiller technique pour la discussion de ce sujet.

Les trois autres associations professionnelles qui ont pris part à la Conférence du 8 avril recevront une lettre analogue, et les organisations des ouvriers agricoles qui y ont participé recevront une copie de la présente.

Le Ministre du Travail :

(Signé) AALBERSE.

Conference ; in particular the French Government has proposed that the question of limiting the working day in agriculture should be struck out of the agenda. It is therefore possible that agricultural subjects will not be discussed at the next Conference.

In that case it will not be necessary to attach technical advisers upon agricultural matters to the delegation. The decision, however, with regard to the discussion of these points can only be taken by the Conference itself.

Having regard to this fact, technical advisers for agricultural matters can only be definitely nominated after the Conference has arrived at a decision. Such advisers can, however, be provisionally selected beforehand.

Moreover, it appeared to be desirable to attach to workers' and employers' representatives respectively a technical adviser for the purpose of dealing with the question included in the agenda with regard to the prohibition of the employment of white lead in painting.

I would request you, therefore, after coming to an agreement with the industrial association or associations interested, and possibly with other industrial centres, to forward me the name of a technical adviser to be appointed with regard to the discussion of this subject.

The three other industrial organisations which took part in the Conference of April 8th will receive a similar letter and the Agricultural Workers' Associations which participated will receive a copy of this memorandum.

(Signed) AALBERSE,

Minister of Labour.

Annexe 20c.

M. J. OUDEGEEST AU MINISTRE DU TRAVAIL
DES PAYS-BAS.

[Traduction.]

Amsterdam, le 24 mai 1921.

Monsieur le Ministre,

Je fais parvenir ci-annexé, à Votre Excellence, copie d'une lettre dont la traduction a été envoyée cette semaine au Directeur du Bureau international du Travail, à Genève, et dont le texte original a été porté à la connaissance des associations professionnelles rurales affiliées à la Ligue internationales des Associations professionnelles.

Comme, à mon avis, il est toujours plus facile d'apporter à une affaire une solution au moyen d'entente commune avant qu'elle ait été portée devant l'opinion publique, mais comme je ne vois pas encore de solution pour le moment, je vous saurais gré de vouloir me faire savoir si Votre Excellence voit un moyen d'éviter une discussion publique de l'affaire.

Le cas échéant, je m'empresserai de me rendre à La Haye afin de m'entretenir avec Votre Excellence.

Veuillez agréer, etc.

(Signé) J. OUDEGEEST.

APPENDICE A L'ANNEXE 20C.

M. OUDEGEEST AU DIRECTEUR DU BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL.

Mai 1921.

Mon cher Thomas,

A mon vif regret, je dois invoquer votre aide dans une affaire très grave qui pourra compromettre sérieusement la

Annex 20c.

M. J. OUDEGEEST TO THE NETHERLANDS MINISTER
FOR LABOUR.[*Translation.*]

Amsterdam, May 24th, 1921.

Sir,

I have the honour to transmit herewith to Your Excellency a copy of a letter, a translation of which was sent this week to the Director of the International Labour Office, at Geneva, and the original of which has been communicated to the Rural Industrial Associations, affiliated to the International League of Industrial Associations.

As, in my opinion, it is always easier to find a solution to any dispute by mutual agreement before the attention of public opinion has been drawn to it, and since I do not see any solution for the moment, I should be very grateful if Your Excellency would inform me if, in your opinion, there is any way of avoiding a public discussion of the matter in dispute.

If necessary, I shall come to The Hague for an interview with Your Excellency.

I have the honour, etc.,

(Signed) J. OUDEGEEST.

APPENDIX TO ANNEX 20C.

M. OUDEGEEST TO THE DIRECTOR OF THE INTERNATIONAL
LABOUR OFFICE.[*Translation.*]

May, 1921.

My dear Thomas,

I regret to say that I must appeal to you in a matter of very grave importance which may seriously affect the next General

prochaine Conférence générale de Genève, si elle ne trouve pas une bonne solution.

La semaine passée, je reçus la lettre suivante de la Confédération néerlandaise des syndicats ouvriers :

« Faisant suite à nos discussions sur la représentation des Pays-Bas à la Conférence internationale de Genève en octobre prochain, je vous informe que le Ministre du Travail refuse de faire désigner le représentant du travail par la Confédération néerlandaise des syndicats ouvriers comme l'organisation ouvrière la plus représentative.

« Le Ministre est d'avis que l'énoncé permet que les Centres professionnels désignent le délégué ouvrier à tour de rôle. Il nous a fait savoir qu'il a l'intention de faire désigner cette fois-ci le délégué par la Confédération néerlandaise des syndicats ouvriers catholiques. Comme concession, il voulait accorder à notre Confédération de désigner deux conseillers. Notre Bureau résolut de rejeter cette proposition et porta la chose à la connaissance du Ministre. Cependant, nous lui avons fait savoir en même temps que nous voulions soumettre cette décision à l'approbation des comités directeurs des associations affiliées à notre Confédération. Par conséquent, le Ministre attendra bien quelques semaines avant de prendre une décision définitive.

« Nous serions reconnaissants d'apprendre si votre Bureau pourrait faire quelque chose et s'il est possible que les ligues professionnelles affiliées à la Confédération internationale des syndicats ouvriers trouvent une forme propre à exercer une pression sur le Gouvernement néerlandais à l'effet de le forcer à faire désigner le délégué ouvrier par notre Confédération.

« Pour votre information, je vous indique que le nombre des membres des divers Centres professionnels néerlandais se chiffrait, le 1er janvier 1921, comme suit :

Confédération néerlandaise des syndicats	
ouvriers	225.367

Conference at Geneva, if no solution to the question can be found.

Last week I received the following letter from the Netherlands Federation of Trades Unions :

“With reference to our discussion with regard to the representation of the Netherlands at the International Conference at Geneva next October, I have to inform you that the Minister of Labour refuses to appoint the representative of Labour nominated by the Netherlands Confederation of Workers’ Trades Unions as the most representative workers’ organisation.

“The Minister is of opinion that the terms of the Treaty are consistent with the selection of the workers’ delegate by the different industrial centres in turn. He has informed us that he intends, on this occasion, nominate a delegate proposed by the Netherlands Federation of Catholic Trades Unions. As a concession, he was willing to allow our Confederation to select two technical advisers. Our office decided to refuse to accept this proposal, and informed the Minister to that effect. At the same time, we informed him that we wished to submit this decision for the approval of the Executive Committees of the Associations affiliated to our Confederation. Consequently, the Minister will wait a few weeks before taking a final decision.

“We should be very glad to know whether your Office would be willing to take some action in the matter, and whether it would be possible for the Industrial Unions affiliated to the International Federation of Workers’ Trades Unions to find some means of exercising pressure upon the Netherlands Government in order to oblige it to appoint the workers’ delegate nominated by our Confederation.

“For your information I set out below the number of members of the different Netherlands industrial centres which were, on January 1st, 1921, as follows : —

Netherlands Confederation of Trades Unions 225.367

Confédération néerlandaise des syndicats ouvriers catholiques	157.998
Confédération néerlandaise des syndicats ouvriers chrétiens	76.488
Secrétariat national du Travail en Hollande (syndicalistes)	36.038
Confédération néerlandaise des syndicats ouvriers neutres	51.983

« En attendant communication des décisions que votre Bureau voudra prendre, nous signons,

« Avec les salutations amicales du Bureau,

(Signé) R. STENHUIS,
Président. »

Nous avons discuté cette lettre la semaine passée dans l'assemblée de notre Bureau complet et j'ai été chargé de me mettre en relations avec vous afin d'essayer de convaincre le Gouvernement néerlandais de la nécessité du maintien de l'article 389 du Traité de Paix.

Déjà à Washington, nous avons eu des difficultés pour la délégation de l'Argentine et du Japon, où les circonstances n'étaient pas si nettement marquées que dans notre pays. En Argentine, il y avait une organisation de cheminots qui, pour le nombre des membres, contrebalançait à peu près la Ligue générale (du moins selon l'affirmation du délégué du Gouvernement argentin), alors qu'au Japon il n'y avait pas d'associations professionnelles proprement dites.

Vous trouverez les discussions se rapportant à ce sujet dans le rapport de la Conférence du Travail de Washington, texte français, pages 106 et suivantes, et aux pages 202 et suivantes.

Ainsi qu'il résulte de la lettre précitée, la Confédération néerlandaise des syndicats ouvriers est sans aucun doute l'organisation la plus représentative par le seul fait de son chiffre de membres.

Pour faire admettre son point de vue, notre Ministre du Travail allègue que la Confédération des syndicats ouvriers

Netherlands Confederation of Catholic Trades Unions	157.998
Netherlands Confederation of Christian Trades Unions	76.488
National Secretariat of Labour in Holland	36.038
Netherlands Confederation of Neutral Trades Unions	51.983

"Awaiting your reply with regard to any decisions which your Office may take,

"Yours, etc.

(Signed) R. STENHUIS,
President."

We discussed this letter last week at a full meeting of our Executive Committee, and I was instructed to get into touch with you in order to endeavour to convince the Netherlands Government of the necessity for compliance with the terms of Article 389 of the Treaty of Peace.

Already at Washington, we had difficulties with regard to the Argentine and Japanese delegations, although the circumstances were not so clearly defined as in the case of our own country. In the Argentine there was an organisation of railwaymen which, as far as numbers were concerned, more or less counterbalanced the general League (at least according to the statement of the Argentine Government delegate), whereas in Japan there were no industrial associations in the proper sense of the term.

You will find the discussions in regard to this matter in the report of the Washington Labour Conference, French version, on pages 106. ff., and pages 202 ff.

As it appears from the letter referred to above, the Netherlands Confederation of Trades Unions is undoubtedly the most representative organisation on the ground of its membership alone.

In support of his view, the Minister of Labour alleges that the Confederation of Catholic Trades Unions, the Nether-

catholiques, la Confédération néerlandaise des syndicats ouvriers chrétiens et la Confédération néerlandaise des syndicats ouvriers neutres ont ensemble plus de membres que la Confédération néerlandaise des syndicats ouvriers, et que ces trois organisations se sont entendues pour désigner un représentant de la Confédération des syndicats ouvriers catholiques comme délégué des ouvriers néerlandais. Je pense qu'on a l'intention que ces trois organisations désignent collectivement pour l'année prochaine un représentant de la Confédération néerlandaise des syndicats ouvriers chrétiens, et pour l'année suivant celle-là un représentant de la Confédération néerlandaise des syndicats neutres. Vous vous figurez facilement de quelle manière les ouvriers néerlandais seront représentés aux prochaines conférences. Mais, même si cette solution n'était pas envisagée, notre Comité ne saurait accepter à aucune condition une telle manière de désignation. Aussi a-t-il chargé notre Bureau de mettre les organisations affiliées dans les divers pays immédiatement au courant de cette manière du Gouvernement néerlandais d'éluder l'article 389, afin que, avant leur arrivée à Genève, les délégués des ouvriers aient été munis des instructions nécessaires de leurs comités directeurs, ce qui nous permettrait d'appliquer les mesures les plus énergiques (p. e. tous les délégués des ouvriers pourraient quitter la Conférence) au cas où la session générale annuelle approuverait cette violation de l'article 389.

Le fait que la Commission de vérification des pouvoirs, qui, à Washington, ne pouvait pas juger définitivement l'état de fait en Argentine, énonça comme son opinion qu'il eût été préférable que le Gouvernement argentin eût désigné un délégué d'accord avec *les deux* organisations existantes, amène le Ministre à dire qu'il a le droit d'établir l'accord entre un nombre arbitraire d'organisations qui ne comptent pas parmi les plus représentatives (voir la copie ci-annexée de la lettre du Ministre à la Confédération néerlandaise des syndicats ouvriers). Toute subtile que cette opinion puisse paraître, elle est absolument contraire aux termes de l'article 389 et même contraire à l'interprétation qu'a donnée M. Hudson de cet article (voir page 203, comptes

lands Confederation of Christian Trades Unions, the Netherlands Confederation of Neutral Trades Unions have together a larger membership than the Confederation of Netherlands Trades Unions, and that these three organisations had agreed to nominate a representative proposed by the Catholic Confederation of Trades Unions as workers' delegate for the Netherlands. I think that the intention is that these three organisations should collectively nominate a representative of the Netherlands Christian Workers' Trades Unions for next year, and a representative of the Netherlands Neutral Trades Unions for the following year. You will readily appreciate, in these circumstances, how the Netherlands workers will be represented at the next Conferences. But even if such were not the intention, our Committee could not accept this method of appointment under any conditions. It has, moreover, instructed our office to inform the affiliated organisations in different countries immediately, with regard to this attempt on the part of the Netherlands Government to evade Article 389, in order that, before their arrival at Geneva, the workers' delegate, may have received the necessary instructions from their Executive Committees, and that we may thus be enabled to take the most energetic measures (*e.g.* all the workers' delegates might leave the Conference) in the event of the general annual Conference approving this violation of the terms of Article 389.

The fact that the Committee on Credentials, which was unable at Washington definitely to verify the state of affairs in the Argentine, stated its opinion to be that it would have been more desirable if the Argentine Government had appointed a delegate in agreement with the *two* existing organisations — this fact leads the Minister to say that he has the right to establish an agreement between an arbitrary number of organisations which cannot be considered to be the most representative (see the attached copy of a letter from the Minister to the Netherlands Federation of Trades Unions). However ingenious this opinion may appear to be, it is entirely contrary to the terms of Article 389 and even inconsistent with the interpretation of this Article given by Mr. Hudson on the

rendus de la Conférence de Washington, texte français) à la demande de sir Malcolm Delevingne.

A la première conférence générale à venir, le Gouvernement néerlandais risque de se trouver dans la même situation pénible que celle créée au Gouvernement argentin à Washington. Je regretterais beaucoup s'il en était ainsi, mais je n'y puis rien faire, c'est son affaire à lui.

Je ne puis que dire que je serais désolé de voir la réputation néerlandaise, assez bonne depuis que Mgr. Nolens a représenté les Pays-Bas à Washington, préjudiciée et l'autorité de celui-ci amoindrie aussi au préjudice de nos travailleurs. Comme toutefois le Gouvernement néerlandais n'est apparemment pas incliné à collaborer au maintien d'un des plus importants articles de la Partie XIII du Traité de Paix, et que nous n'avons pas envie de laisser porter atteinte à nos intérêts par un Ministre qui paraît juger nécessaire de placer au premier plan, même en violant les prescriptions existantes, une certaine catégorie d'organisations qui n'a pas droit à la place qu'elle occuperait ainsi, nous ne reculerons pas devant les moyens les plus efficaces pour maintenir nos droits.

De la part de la Confédération néerlandaise des syndicats ouvriers et aussi de mon côté, tout a été essayé pour apporter à cette affaire, d'accord avec le Gouvernement néerlandais, une bonne solution, avant qu'elle soit livrée à la publicité.

Nous ne visons pas à la publication tant que vos négociations ne seront pas terminées, mais je vous prie de bien vouloir vous mettre en relations avec le Gouvernement néerlandais pour que nous puissions prendre des mesures en temps opportun.

Salutations amicales.

(Signé) OUDEGEEST.

Pour copie conforme :

[*Illisible.*]

Secrétaire général du Ministère du Travail.

request of Sir Malcolm Delevingne. (See page 207, Report of the Washington Conference.)

The Netherlands Government is in danger of finding itself at the next general Conference in the unenviable position of the Argentine Government at Washington. I should regret this very much, but it is its own affair, and I can do nothing in the matter.

I can only say that I should be grieved to see the prestige of the Netherlands, which has been somewhat high since M. Nolens represented the Netherlands at Washington, suffer any diminution which would react unfavourably upon our workers ; but since the Netherlands Government is evidently not willing to collaborate in the maintenance of one of the most important articles of Part XIII of the Treaty of Peace, and since we have no intention of allowing our interests to be threatened by a Minister who appears to think it necessary, even in violation of existing provisions, to raise a certain category of organisations to a position to which they have no right, we shall not hesitate to take the most energetic steps in order to maintain our rights.

Both the Netherlands Confederation of Trades Unions and I myself have tried by every means in our power to arrive at a satisfactory solution of the question, in agreement with the Netherlands Government, before it became publicly known.

We do not wish to make the matter public until your negotiations are terminated, but I would request you to communicate with the Netherlands Government in order that we may take the necessary steps in good time.

Yours, etc.,

(Signed) OUDEGEEST.

Annexe 20d.

LE DIRECTEUR DU BUREAU INTERNATIONAL DU
TRAVAIL A M. T. S. SERRARENS, SECRÉTAIRE
GÉNÉRAL DE LA CONFÉDÉRATION INTERNATIO-
NALE DES SYNDICATS CHRÉTIENS. ¹⁾

1) Voir page 99.

Annex 20d.

THE DIRECTOR OF THE INTERNATIONAL LABOUR
OFFICE TO M. T. S. SERRARENS, SECRETARY-
GENERAL OF THE INTERNATIONAL FEDERATION
OF CHRISTIAN TRADES UNIONS.¹⁾

1) See page 99.

Annexe 20e.

LISTE D'ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES
DANS QUELQUES PAYS, TIRÉE DE L'« ANNUAIRE
INTERNATIONAL DU TRAVAIL ».

	Membres.
1. France.	
a) Confédération générale du Travail.	1.500.000
b) Fédération nationale des Syndicats de Fonctionnaires.	
c) Confédération française des Tra- vailleurs chrétiens.	142.570
d) Confédération nationale du Travail.	27.935
2. Grande-Bretagne.	
Trade Union Congress Parliamentary Committee (Executive Council of the Trade Union Congress).	6.500.000
3. Belgique.	
a) Commission syndicale du Parti ouvrier et des Syndicats indépendants.	100.000
b) Algemeen Christen Vakverbond.	156.631
c) Syndicat national des Employés de Belgique.	8.058
4. Allemagne.	
a) Allgemeiner Deutscher Gewerkschafts- bund.	8.500.000
b) Arbeitsgemeinschaft freier Angestell- tenverbände.	
c) Deutscher Gewerkschaftsbund.	
d) Gesamtverband der Christlichen Gewerk- schaften Deutschlands.	1.000.770
e) Gesamtverband Deutscher Staatsange- stellten und Beamten Gewerkschaf- ten.	

Annex 20e.

LIST OF INDUSTRIAL ORGANISATIONS IN DIFFERENT COUNTRIES, TAKEN FROM THE "ANNUAIRE INTERNATIONAL DU TRAVAIL".

	Members.
1. France.	
(a) Confédération générale du Travail	1,500,000
(b) Fédération nationale des Syndicats de Fonctionnaires.	
(c) Confédération française des Travailleurs chrétiens.	142,570
(d) Confédération nationale du Travail.	27,935
2. Great Britain.	
Trade Union Congress Parliamentary Committee (Executive Council of the Trade Union Congress).	6 500,000
3. Belgium.	
(a) Commission syndicale du Parti ouvrier et des Syndicats indépendants.	100,000
(b) Algemeen Christen Vakverbond.	156,631
(c) Syndicat national des Employés de Belgique.	8,058
4. Germany.	
(a) Allgemeiner Deutscher Gewerkschaftsbund.	8,500,000
(b) Arbeitsgemeinschaft freier Angestelltenverbände.	
(c) Deutscher Gewerkschaftsbund.	
(d) Gesamtverband der Christlichen Gewerkschaften Deutschlands.	1,000,770
(e) Gesamtverband Deutscher Staatsangestellten und Beamten Gewerkschaften.	

f) Gewerkschaftsring deutscher Arbeiter-, Angestellten- und Beamtenverbände.	
g) Verband der Deutschen Gewerkvereine (Hirsch-Duncker).	189.931
h) Deutscher Beamtenbund.	1.500.000
5. Suisse.	
a) Schweizerische Gewerkschaftsbund.	225.000
b) Vereinigung Schweizerischer Angestell- tenverbände.	53.000
c) Christlicher Gewerkschaftsbund der Schweiz.	16.069

f) Gewerkschaftsring deutscher Arbeiter-, Angestellten- und Beamtenverbände.	
g) Verband der Deutschen Gewerkvereine (Hirsch-Duncker).	189,931
h) Deutscher Beamtenbund.	1,500,000
5. Switzerland.	
a) Schweizerische Gewerkschaftsbund.	225,000
b) Vereinigung Schweizerischer Angestelltenverbände.	53,000
c) Christlicher Gewerkschaftsbund der Schweiz.	16,069

Annexe 21.**DISCOURS PRONONCÉ PAR M. ALBERT THOMAS
(DIRECTEUR DU BUREAU INTERNATIONAL
DU TRAVAIL)**

A LA SÉANCE PUBLIQUE DU 30 JUIN 1922.

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

Peut-être ma première parole doit-elle être une parole d'excuse. En vérité, le Bureau international du Travail occupe beaucoup la Cour permanente de Justice internationale. Deux affaires dans la première session : elles concernent toutes deux le Bureau international du Travail. Une troisième même est à l'horizon et elle concernera encore le Bureau international du Travail !

Notre excuse, c'est que notre Organisation est une organisation vivante, et qu'il n'y a pas de vie sans embarras ni sans conflits. Pour trancher des conflits de cette nature, il a paru à notre Organisation et il a paru aux Gouvernements qu'il n'était pas d'autorité plus haute ni plus certaine que la Cour permanente de Justice internationale.

Si la Cour avait eu besoin d'une preuve quelconque de la confiance que mettent en elle, non seulement les gouvernements et les organisations internationales, mais encore l'opinion publique universelle tout entière, l'unanimité avec laquelle notre Conférence internationale du Travail a décidé de porter devant elle sa demande d'avis quant à l'application de l'article 389 du Traité de Paix, la lui aurait apportée, décisive et solennelle. Ce ne sont pas seulement les gouvernements, ce sont tous les représentants d'organisations patronales et d'organisations ouvrières, qui comptent des millions de membres, qui font appel à la haute autorité de la Cour.

A la vérité, Monsieur le Président, cette situation rend, aujourd'hui tout au moins, ma tâche un peu délicate. Nous sommes, comme Organisation du Travail, à l'origine de la demande d'avis. Sans doute, le Bureau international a eu, dans sa correspondance avec les gouvernements, l'occasion d'ex-

Annex 21.**SPEECH BY M. ALBERT THOMAS (DIRECTOR OF THE
INTERNATIONAL LABOUR OFFICE),**

AT THE PUBLIC SITTING ON JUNE 30TH, 1922.

[*Translation.*]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

I should perhaps begin by a word of apology. Indeed, the International Labour Office is occupying a great deal of the time of the Permanent Court of International Justice. There are two cases for the first session and both concern the International Labour Office. There is a third in prospect and that too will concern the International Labour Office.

Our only excuse is that our Organisation is a living Organisation and that there can be no life without difficulties and disputes. It appeared to our Organisation and to the Governments that there was no higher authority nor any more unimpeachable than the Permanent Court of International Justice for the purpose of settling disputes of this nature.

Were the Court in need of proof of the confidence placed in it, not only by Governments and International Organisations, but also by public opinion throughout the world, the unanimity with which the International Labour Conference decided to lay before the Court a request for an advisory opinion upon the application of Article 389 of the Peace Treaty would afford decisive and inspiring evidence. Not only Governments, but also the representatives of employers' and workers' organisations, which include millions of members, appeal to the high authority of the Court.

Indeed, Monsieur le Président, this situation, on the present occasion at all events, renders my task somewhat difficult. We, who represent the Labour Organisation, are responsible for the request for an opinion. No doubt the International Labour Office, in its correspondence with Governments, has

primer des opinions, de suggérer certaines pratiques ou certaines procédures de nomination. Mais aujourd'hui, il représente en quelque manière, devant vous, l'Organisation, la Conférence qui a demandé un avis. Comment apporterions-nous une thèse? Comment défendrions-nous une interprétation alors que nous en sollicitons une?

J'ajoute, d'ailleurs, sans développer davantage, qu'en n'importe quelle circonstance, il serait bien difficile au Bureau international du Travail comme tel, de venir ici participer à un débat, soutenir des thèses et développer des plaidoiries.

Ma volonté est donc de n'apporter, sur l'affaire qui est devant vous, qu'une série d'indications, de renseignements tirés de la vie de notre Organisation, de ses embarras, et peut-être ainsi de vous aider, pour notre très modeste part, à donner l'avis que nous avons sollicité avec la connaissance de tous les faits.

*
* *
*

Monsieur le Président, ma première remarque, celle que je dois avant tout formuler, doit avoir pour objet de dissiper un malentendu et d'apporter ici dans ce débat toute l'objectivité et la sérénité nécessaires.

Je voudrais en effet, dès l'abord, répondre en quelques mots à des reproches qui ont été adressés aux Organisations internationales. J'y tiens d'autant plus que l'explication que je donnerai aidera la Cour à bien comprendre dans quelles conditions l'affaire lui est venue.

Le reproche qui a été adressé à la Société des Nations et à nous-mêmes, c'est que le Gouvernement néerlandais, dont les difficultés sont à l'origine de la présente consultation, n'a été ni averti ni consulté lorsque le Conseil exécutif de la Société des Nations s'est réuni; et qu'en outre — deuxième reproche — l'affaire n'est pas venue devant la Cour sous la forme qui semblait avoir été décidée par la Conférence internationale du Travail.

Le premier reproche n'est pas de mon ressort. Nous n'avons rien à voir dans les procédures suivies par le Conseil exé-

had occasion to express opinions, to suggest certain courses or certain procedure with regard to nominations. To-day, however, before this Court, it in some degree represents the Organisation — the Conference — which has called for an opinion. How can we state an opinion ? How can we contend for the acceptance of any particular interpretation, seeing that we have asked you to give one ?

I would add, moreover, in passing, that in any circumstances it would be very difficult for the International Labour Office, as such, to come here and to take part in the discussion, to maintain opinions or to plead a case.

My intention, therefore, is simply to elucidate the question before you by means of a series of examples and certain information drawn from the life of our Organisation, and from the difficulties it has encountered ; and thus perhaps to contribute our modest share towards assisting you to give, in full cognisance of the facts, the opinion for which we have asked.

*
* * *

In the first place, before going any further, I must make a remark, the object of which is to dispel a misunderstanding, and to introduce that objective and serene atmosphere necessary for the consideration of this question.

I wish, at the very outset, to make a brief reply to certain reproaches which have been levelled against the International Organisations. I am especially anxious to do so because the explanation which I am going to give will assist the Court fully to understand the circumstances in which the question was submitted to it.

The reproach which has been made both against the League of Nations and ourselves is that the Netherlands Government, whose difficulties have led to the submission of the present question, was neither warned nor consulted when the Council of the League of Nations met, and further — a second reproach — that the question has not been laid before the Court in the form apparently adopted by the International Labour Conference.

The first of these reproaches I cannot deal with. We have no say as regards the procedure followed by the Council of

cutif de la Société des Nations ou le Secrétariat. Peut-être le Conseil a-t-il pensé que la Hollande, étant à l'avance avertie de la discussion soumise à la Cour, demanderait spontanément à être présente à la délibération.

Mais l'autre reproche nous touche plus directement, car peut-être sommes-nous à l'origine de la faute — s'il y a eu faute. Je veux expliquer comment.

Vous vous souvenez du texte qui a été voté par la Conférence :

« La Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail invite le Conseil d'administration du Bureau international du Travail à adresser au Conseil de la Société des Nations une demande tendant à obtenir que la Cour permanente de Justice internationale, conformément à l'article 14 du Pacte de la Société des Nations, veuille bien donner un avis sur l'interprétation de l'article 389 du Traité de Versailles et sur les règles qui devraient être observées par les Membres de l'Organisation internationale du Travail pour se conformer aux termes de cet article en effectuant la désignation des délégués et conseillers techniques non gouvernementaux aux sessions de la Conférence générale. »

Comme Directeur du Bureau, j'étais chargé d'apporter devant notre Conseil d'administration le projet du texte de la demande d'avis à adresser à la Société des Nations. Sans être personnellement très versé dans les questions juridiques, je pensais néanmoins que demander à la Cour une interprétation d'ensemble de l'article 389 sans lui dire précisément quelles étaient les difficultés qui avaient pu se présenter, était dangereux, anti-juridique, et qu'il fallait lui soumettre au moins une question précise.

Et c'est ainsi que j'ai proposé, dans le Rapport au Conseil d'administration, d'adopter un texte en vertu duquel la question à poser à la Cour devait être la suivante :

Quelle est la signification exacte qu'il faut attacher à l'expression « les organisations professionnelles les plus représentatives, soit des employeurs, soit des travailleurs du pays considéré », contenue dans le troisième paragraphe

the League of Nations or the Secretariat. Possibly the Council thought that, as Holland had already received notice of the question to be submitted to the Court, she would of her own accord ask to be represented during the discussion.

The second reproach, however, affects us more directly, for perhaps we are responsible for the mistake, if there has been one. I shall explain how.

You will remember the words of the Resolution adopted by the Conference :

“The General Conference of the International Labour Organisation invites the Governing Body of the International Labour Office to request the Council of the League of Nations to obtain in accordance with Article 14 of the Covenant of the League of Nations, from the Permanent Court of International Justice an opinion as to the interpretation of Article 389 of the Treaty of Versailles and as to the rules which should be observed by the Members of the International Labour Organisation in order to comply with the terms of this Article in appointing non-government delegates and advisers to the sessions of the General Conference.”

As Director of the Office, I was entrusted with the task of bringing before our Governing Body the draft of the request for an opinion which it was intended to send to the League of Nations. Although I am myself unversed in legal matters, I nevertheless thought that to ask the Court for a general interpretation of Article 389, without precisely stating what the difficulties were which had arisen, was dangerous and not in consonance with legal methods and that a precise question should at least be submitted.

It was in pursuance of this object that, in the Report to the Governing Body, I proposed the adoption of a text in accordance with which the question for submission to the Court would be the following :

What is the exact construction to be placed on the expression in the third paragraph of Article 389 of the Treaty of Versailles, “the industrial organisations which are most representative of employers or work-

de l'article 389 du Traité de Versailles, quant aux effets des dispositions de cet article ?

La question nous semblait ainsi bien délimitée, et nous nous sommes présentés devant notre Conseil d'administration. Là se trouvent de vrais juristes. C'est un juriste éminent, c'est le délégué du Gouvernement de la Grande-Bretagne, sir Montague Barlow, qui nous a fait remarquer qu'une demande d'interprétation de cette nature, même ainsi limitée, même précisée, était encore quelque chose d'anti-juridique, et qu'un haut tribunal comme le vôtre ne pouvait prononcer que sur un cas d'espèce. Nous devons donc demander, à l'occasion de la question qui avait arrêté la Conférence, quel était l'avis de la Cour. Cela nous parut très juste.

C'est alors que, sur instructions du Conseil d'administration, j'ai envoyé au Conseil exécutif de la Société des Nations la lettre posant la question sous la forme qui a été incriminée. Cette lettre, c'est celle que M. l'Avocat du Gouvernement néerlandais a lue, en indiquant qu'elle avait abouti à une décision du Conseil exécutif contraire en quelque manière à l'esprit de la Conférence.

Dans les Organisations internationales, on apprend un peu l'art d'être diplomate ! Je tiens à marquer que nous nous étions appliqués, dans la lettre adressée à la Société des Nations, à ne pas proposer une question en forme, d'autant plus que ce n'était pas nous qui devons rédiger la demande d'avis à la Cour.

Notre lettre commence par ces mots, qui rappellent exactement la résolution de la Conférence :

« En exécution d'une Résolution adoptée par la Conférence internationale du Travail, le 18 novembre 1921, le Conseil d'administration du Bureau international du Travail, réuni à Genève du 17 au 19 janvier 1922, pour sa onzième session, m'a chargé d'adresser au Conseil de la Société des Nations une demande tendant à obtenir que la Cour permanente de Justice internationale veuille bien émettre un avis sur une question d'interprétation des dispositions du troisième paragraphe de l'article 389 du Traité de Versailles,

people, as the case may be, in their respective countries," as regards the effect of the provisions of that Article ?

The question thus formulated appeared to us to be clearly defined and we appeared before our Governing Body. That body includes some genuine lawyers. It was an eminent jurist, the delegate for the British Government, Sir Montague Barlow, who pointed out that such a request for an interpretation, though clearly and even precisely defined in this way, was still not in a legally acceptable form and that a high tribunal like yours could not give an opinion unless a specific case were presented. He thought, therefore, that we should ask for the opinion of the Court upon the actual question to which the Conference was unable to find a solution. This contention appeared to us to be justified.

Under instructions from the Governing Body, I then forwarded to the Council of the League of Nations the letter stating the question in the form which has been impugned. This letter is the one which the representative of the Netherlands Government read, stating that it had led to the adoption by the Council of the League of a decision in some degree contrary to the intentions of the Conference.

In International Organisations one is afforded some opportunity of acquiring the art of diplomacy. I should like to point out that we had taken pains in the letter sent to the League of Nations not to present a definitely formulated question, more particularly since it was not for us to draft the request for an opinion to be addressed to the Court.

Our letter begins in the following terms, which are in complete harmony with the resolution of the Conference :

"In pursuance of a resolution adopted by the International Labour Conference on November 18th, 1921, the Governing Body of the International Labour Office, at its eleventh session held at Geneva from January 17th to 19th, 1922, instructed me to request the Council of the League of Nations to obtain from the Permanent Court of International Justice an opinion on a question which has arisen with regard to the interpretation of the provisions of the third paragraph of Article 389 of the Treaty of Versailles, concerning the appointment

relatif à la désignation des délégués et conseillers techniques non gouvernementaux aux sessions de la Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail.

« En vous transmettant la demande du Conseil d'administration, je me permets de vous exposer ci-dessous les faits qui l'ont motivée. Je vous adresse en même temps, sous ce pli, en annexes, tous documents susceptibles d'éclairer les membres de la Cour sur les circonstances qui ont amené la Conférence internationale du Travail à solliciter son avis.

« Ces circonstances se rapportent à la désignation du délégué ouvrier des Pays-Bas à la troisième session de la Conférence. »

Suivait la liste des annexes, et la lettre concluait ainsi :

« Après avoir pris connaissance d'un exposé de la question, le Conseil d'administration, au cours de sa onzième session, chargea le Directeur du Bureau international du Travail, en exécution de la Résolution adoptée par la Conférence, de faire les démarches nécessaires auprès du Conseil de la Société des Nations.

« J'ai l'honneur, en conséquence, de vous prier de demander au Conseil de la Société des Nations de vouloir bien soumettre à la Cour permanente de Justice internationale la question de savoir si la désignation du délégué ouvrier des Pays-Bas à la troisième session de la Conférence internationale du Travail a été effectuée conformément aux dispositions du troisième paragraphe de l'article 389 du Traité de Versailles. »

Voilà tout le récit de l'incident qui a été évoqué devant vous sur ce point. Je n'en veux tirer que deux conclusions :

D'abord, ni de près ni de loin, nous n'avons eu l'intention d'être discourtois à l'égard du Gouvernement néerlandais, Gouvernement qui, en toutes circonstances, a aidé de tout cœur l'Organisation internationale du Travail à accomplir sa tâche, qui a eu comme délégué à nos Conférences un représentant aussi éminent que Monseigneur Nolens, dont les

of non-governmental delegates and technical advisers to take part in the sessions of the General Conference of the International Labour Organisation.

"In transmitting the request of the Governing Body, I venture to set forth in the following pages a statement of the facts which have given rise to it. I am also sending you herewith, as annexes, all the documents which may assist in informing the Members of the Court in regard to the circumstances that induced the International Labour Office to ask for its opinion.

"These circumstances are connected with the appointment of the workers' delegate for the Netherlands to the third session of the Conference."

Then followed a list of annexes and the letter concluded as follows :

"Having considered a report on the question, the Governing Body, at its eleventh session, instructed the Director of the International Labour Office to make the necessary application to the Council of the League of Nations in pursuance of the resolution adopted by the Conference.

"I have accordingly the honour to request that you will ask the Council of the League of Nations to be good enough to submit for the consideration of the Permanent Court of International Justice the question whether the workers' delegate for the Netherlands at the third session of the International Labour Conference was nominated in accordance with the provisions of paragraph 3 of Article 389 of the Treaty of Versailles."

This is a complete account of the incident which has been brought to your notice in regard to this matter. I merely wish to base two contentions upon it.

First, we had not the remotest intention of being discourteous towards the Netherlands Government, a Government which has in all circumstances continuously and wholeheartedly assisted the International Labour Organisation in the accomplishment of its task, — a Government which sent as delegate to our Conferences a representative so distin-

avis ont été constamment écoutés et souvent suivis par nos Conférences, un Gouvernement enfin qui, en matière sociale, avec cet esprit positif, prudent mais ardent, qui caractérise les Hollandais, a prouvé qu'il était un grand pays de progrès démocratique.

Ma deuxième conclusion, c'est que nous n'avons cherché à la vérité que le moyen de présenter à la Cour, sous une forme qui fût le plus juridique possible, la question pour laquelle il était fait appel à son autorité ; c'est qu'il ne s'agit en rien d'obtenir ou un jugement ou une condamnation du Gouvernement dont la décision est à l'origine du débat d'interprétation.

Il peut d'autant moins en être question que le délégué ouvrier des Pays-Bas a été validé, qu'il a siégé tout au long de la Conférence, et d'ailleurs avec une compétence unanimement reconnue ; enfin et surtout, que la Conférence elle-même a formulé son intention de demander à la Cour, pour l'avenir, des règles destinées à orienter ou inspirer en la matière les décisions des gouvernements.

J'aurai une dernière remarque à faire avant d'aborder le fond du problème. Je crois important de situer vraiment la demande d'avis qui vous a été adressée, dans les circonstances où elle a été conçue.

Pourquoi donc la Conférence s'est-elle, cette fois, tournée vers la Cour ? Pourquoi lui a-t-elle demandé des règles ? En vertu même de l'article 389, vous le savez,

« Les pouvoirs des délégués et de leurs conseillers techniques sont soumis à la vérification de la Conférence, laquelle pourra, par une majorité des deux tiers des suffrages exprimés par les délégués présents, refuser d'admettre tout délégué ou tout conseiller technique qu'elle jugera ne pas avoir été désigné conformément aux termes du présent article. »

En fait, trois Conférences internationales du Travail se sont déjà tenues. Chaque fois, il a été discuté d'un certain nombre de pouvoirs. C'est la première fois qu'il a été décidé de recourir à une instance supérieure. Dans tous les autres cas, la Commission de vérification et la Conférence ont décidé.

guished as Monsignor Nolens, whose opinions have always been heard with interest and have often been adopted by our Conferences, — a Government which possesses in social matters, that practical, prudent, yet enthusiastic, spirit so characteristic of the Dutch and which has proved that it is a great country from the standpoint of democratic progress.

My second contention is that all we have attempted to do is to present the question brought before the Court in as legal a form as possible ; and that there is not the slightest question of obtaining a judgment or a verdict against the Government, whose decision gave rise to the present question of interpretation.

This contention is still further justified by the fact that the Netherlands workers' delegate was confirmed in his appointment, that he took part in the debates throughout the whole of the Conference and showed a universally recognised ability : finally and above all, the Conference itself expressed its intention of requesting the Court to lay down rules for the future guidance of Governments when taking decisions of this kind.

There is another point to which I wish to refer before dealing with the root of the matter. I think it important to describe the actual circumstances under which the request which has been addressed to you was conceived.

Why did the Conference address the Court on this occasion ? Why has it asked the Court to lay down principles ? By virtue of Article 389, as the Court knows :

“The credentials of delegates and their advisers shall be subject to scrutiny by the Conference which may, by two-thirds of the votes cast by the delegates present, refuse to admit any delegate or adviser whom it deems not to have been nominated in accordance with this Article.”

Three international Labour Conferences have already been held. On each occasion, a certain number of the credentials were disputed. This is the first occasion on which it was decided to appeal to a higher authority. In all the other cases the Committee on Credentials and the Conference gave a decision.

C'est que, cette fois, la Commission de vérification et la Conférence ne se trouvaient pas seulement en présence d'une interprétation délicate, difficile, d'un texte peut-être ambigu. Mais la question elle-même s'était trouvée posée avec une vivacité, je dirai presque avec une acuité politique que nous n'avions jamais connue jusqu'alors. C'était plusieurs mois avant la Conférence que la discussion avait été engagée. Ce n'était pas seulement un gouvernement lointain et à l'industrie naissante qui était engagé dans le débat, mais un des plus sérieux Etats industriels. Ce n'étaient pas seulement des organisations ouvrières nationales qui étaient en cause, mais — il importe de le rappeler — c'étaient les deux Internationales syndicales qui, à l'heure actuelle, font assaut de propagande et d'activité pour grouper le monde ouvrier, qui se trouvaient en opposition : la Fédération internationale syndicale dite d'Amsterdam, la Fédération internationale chrétienne. Et c'étaient même les deux représentants les plus qualifiés des deux Internationales qui étaient en cause comme délégués possibles : M. Oudegeest, membre de notre Conseil d'administration, secrétaire de l'une, M. Ser-rarens, secrétaire de l'autre. Toute une grosse polémique était engagée. Les articles de journaux corporatifs se multipliaient. Certaines organisations menaçaient de sortir de la Conférence, si ce qu'elles considéraient comme leur droit était atteint. Des gouvernements étaient inquiets à la pensée que peut-être la souveraineté nationale de l'un d'eux pouvait être atteinte. C'était dans cette atmosphère que menaçait de s'ouvrir et peut-être d'échouer la troisième Conférence internationale.

Oh ! l'on peut prendre acte, maintenant, de certaines démarches que j'ai faites, de certaines lettres officielles ou à demi officielles écrites aux gouvernements ! Mon rôle était, coûte que coûte, de tenter de protéger contre tous incidents graves la réunion et les travaux de la Conférence internationale qui allait s'ouvrir.

Oui, j'ai écrit au Gouvernement hollandais ! Oui, j'ai cherché et j'ai réussi à faire venir jusque dans notre Bureau les représentants des organisations et j'ai cherché, avec eux, en vain, une solution ! Je n'ai pas réussi. La Conférence s'est alors ouverte.

The reason why is that on this occasion the Committee on Credentials had to deal not merely with the delicate and difficult question of the construction to be placed on a somewhat ambiguous form of words. The question itself assumed an acute form and I might almost say, a directly political aspect which we had never experienced until that time. The dispute arose several months before the Conference. This time it was not merely a distant Government with a growing industry, but one of the most important industrial States which was involved in the dispute. It was not merely national workers' organisations which were involved but — and this should not be forgotten — the two international Federations of Trades Unions which at this moment are endeavouring by means of propaganda and other activities to control the Labour world were in opposition : the International Federation of Trades Unions of Amsterdam and the International Christian Federation. Moreover, the two most qualified representatives of these two international associations were involved as the prospective delegates: M. Oudegeest, a member of our Governing Body and secretary to one of the organisations, and M. Serrarens, secretary to the other. A widespread and acute discussion began. Articles in the Labour Press became frequent. Some of the organisations threatened to leave the Conference, as they considered that their rights had been menaced. Governments became anxious lest the national sovereignty of one of their number should be impaired ; there seemed to be every likelihood that the third International Conference would open in this atmosphere and be doomed to failure.

This will enable you to understand certain overtures which I made and certain private or semi-private letters which I wrote to the Governments. My duty was to endeavour at all costs to protect the International Conference, which was about to commence its labours, from any serious incidents.

Yes ! I wrote to the Netherlands Government. Yes ! I tried and I succeeded in bringing the representatives of the Organisations to my Office and I endeavoured with them to find a solution, but in vain ! I did not succeed. The Conference then began.

La Commission de vérification des pouvoirs a senti toute la gravité du problème. Elle a consulté les juristes les plus éminents que nous avons à Genève. Leurs avis ont été divergents. La Commission elle-même a longuement examiné le problème. Vous ne serez pas étonnés que tout le monde se soit trouvé d'accord, dans ces conditions, pour penser à se tourner vers vous, l'autorité la plus haute qui fût capable de donner une interprétation sûre du texte. Peut-être la Cour estimera-t-elle qu'il n'était pas sans intérêt de rappeler ainsi dans quelles conditions le débat s'est ouvert.

Mais, je me permets de le dire — guidé uniquement par le souci qui m'a conduit ici, par le souci de l'avenir de notre Organisation —, il y aura sans doute intérêt pour la Cour à définir les rôles respectifs, et d'elle-même, et de la Conférence, avec sa Commission de vérification.

La Commission de vérification de la Conférence de Genève a tenu à bien marquer sa position. M. Jouhaux, le membre ouvrier, disait :

« J'accepte pour ma part la conclusion de la Commission de vérification des pouvoirs, parce qu'il ne s'agit, dans ses conclusions, que d'une consultation juridique, qui réserve tous les pouvoirs de la Conférence internationale du Travail. Par conséquent, la consultation juridique de la Cour suprême ne liera en aucune manière la décision de la Conférence générale internationale. »
Et le Président de la Commission, M. de Aguero y Bethancourt, ajoutait :

« Comme Rapporteur et Président de la Commission de vérification des pouvoirs, je dois faire connaître à la Conférence que, en ce qui concerne l'affirmation de M. Jouhaux, membre ouvrier de cette Commission, disant que l'avis donné par la Cour internationale de Justice n'obligerait, en aucune façon, la Conférence à prendre la décision qu'elle estimerait convenable, nous sommes tous d'accord sur ce point. »

Je tiens à bien marquer qu'il n'y a pas, en dépit de la consultation sollicitée de la Cour, abdication de la Commission de vérification des pouvoirs ni de la Conférence. Mais c'est pour avoir un avis, pour avoir certaines règles qui inspirent

The Committee on Credentials realised the gravity of the problem. It consulted the most eminent lawyers we have at Geneva. Their opinions were conflicting. The Committee itself examined the problem very thoroughly. You will not be astonished that, under such conditions, we all agreed to appeal to you, the highest authority capable of giving an authoritative interpretation of the text. Perhaps the Court will agree that thus to recall the conditions under which the dispute began is not altogether without interest.

I venture, however, to say, influenced solely by the anxiety which has brought me here and by the anxiety which I feel as to the future of our Organisation, that it would doubtless be well for the Court to define both its own position and that of the Conference and its Committee on Credentials.

The Committee on Credentials of the Conference at Geneva made a special point of defining its position. M. Jouhaux, the workers' member, said :

"I accept the conclusions of the Committee on Credentials because it merely advises a juridical consultation which will not affect the powers of the International Labour Conference. Consequently, the juridical opinion of the Supreme Court will not in any way prejudice the decision of the General International Conference."

and the President of the Committee, M. de Aguero y Bethancourt, added :

"As Chairman and Rapporteur of the Committee on Credentials, I have to inform the Conference that there is complete agreement between us with regard to the assertion made by the Labour member of this Commission, M. Jouhaux, who stated that the opinion given by the International Court of Justice would not prevent the Conference from taking any decision it might think proper."

I should like particularly to point out that, in spite of the fact that the opinion of the Court has been asked, neither the Committee on Credentials nor the Conference has abandoned its powers. The question has been laid before the Court in

et guident les gouvernements dans l'application de l'article 389, que l'affaire a été portée devant la Cour.

Ce dont je suis en effet bien convaincu, après l'expérience de la dernière Conférence, c'est que ni les gouvernements, ni les organisations internationales, ni les associations professionnelles de chaque pays, ne peuvent continuer à vivre dans un état d'incertitude complète sur les interprétations possibles de l'article 389, et c'est sous l'empire de cette préoccupation qu'elles se sont tournées vers vous pour obtenir des règles de conduite.

Quelles peuvent être ces règles ? Il ne m'appartient pas de chercher à les tracer. Mais dans quelle direction peuvent-elles être cherchées ? C'est à cet effort de recherches que je puis aider. Encore une fois, il ne m'est possible de développer ici aucune plaidoirie, de soutenir aucune thèse.

Mais mon objet sera, d'abord, d'indiquer selon quelle conception générale l'article 389 a été rédigé ; en second lieu, de décrire, en un court tableau de notre vie quotidienne, ce que sont les difficultés que notre Organisation doit surmonter ; enfin, d'indiquer simplement quels sont les besoins, les nécessités de l'Organisation du Travail auxquels l'article 389 était sans doute destiné à répondre.

Donc, tout d'abord, je voudrais clairement expliquer ce que représente, à notre sens, l'article 389 du Traité de Paix.

Pour le mieux marquer, il me faut, en peu de mots, rappeler les origines mêmes de l'Organisation internationale du Travail. Avant même le Traité de Paix, vingt ans avant, il fut créé, la Cour le sait, une organisation de caractère privé, mais subventionnée et encouragée par les gouvernements : l'Association internationale pour la Protection légale des Travailleurs, qui nous a devancés. Lorsqu'une convention internationale de protection ouvrière devait être préparée, deux conférences successives se tenaient ; l'une était une conférence de techniciens, composée de spécialistes éminents en législation ouvrière, de représentants d'organisations patronales, et aussi de représentants de syndicats ouvriers. Puis, lorsqu'un

order to obtain an opinion and in order to obtain certain rules which will serve as a guide to Governments when applying Article 389.

Of one thing I am quite convinced, after the experience of the last Conference, and that is that neither the Governments, nor international organisations, nor industrial associations of any country, can remain any longer in a state of complete uncertainty with regard to the interpretation of Article 389 and it is for this reason that they have addressed themselves to you in order to obtain rules as to the way in which they should proceed.

What can the nature of these rules be ? It is not my business to try to lay them down. But where can they be sought ? This is where I can help. Once again, it is impossible for me here to present a definite case or to support any particular theory.

My object will be, first, to indicate the general principles which were adopted in drafting Article 389 ; secondly to describe in a short sketch from the daily life of our organisation the difficulties which it has to surmount ; finally to indicate quite simply the requirements and needs of the Labour Organisation for which Article 389 was undoubtedly intended to provide.

In the first place, therefore, I should like to explain clearly what, in our opinion, is the meaning of Article 389 of the Treaty of Peace.

In order to do this I must briefly recall the beginnings of the International Labour Organisation. As the Court is aware, before the Treaty of Peace — twenty years before it — an organisation of a private character was created but supported and encouraged by the Governments : I refer to the International Association for the Legal Protection of Workers, which preceded our Organisation. Whenever an International Convention for the protection of Labour was to be prepared, two successive conferences were held ; one a conference of technical experts composed of eminent specialists in labour legislation — representatives of employers' organisations and representatives of trades unions. Then, when a draft

avant-projet avait été élaboré par cette conférence de techniciens, une deuxième conférence, dite diplomatique, était convoquée. Elle se composait de représentants des Etats, de plénipotentiaires ayant reçu des instructions de leur Gouvernement et adoptant un texte de projet de convention diplomatique.

Or, ce qu'a fait le Traité de Paix, c'a été de réunir, dans une même et unique organisation, ces représentants directs des Gouvernements, ces diplomates, ces plénipotentiaires, avec les représentants des intérêts engagés, avec les délégués des organisations professionnelles patronales et ouvrières.

De cette conception fondamentale de l'Organisation unique, des problèmes nouveaux sont nés.

Les délégués patronaux et ouvriers de chaque pays envoyés à la Conférence, votant dans la Conférence, font partie intégrante de la délégation de leur pays. Ils doivent avoir les mêmes droits, les mêmes pouvoirs, les mêmes qualités que les délégués des gouvernements. Ils sont, eux aussi, pour le vote du projet de convention, des représentants diplomatiques. Ils ont pouvoir de voter lorsqu'on appelle le nom de leur Etat. Ils sont donc nommés par les gouvernements, désignés, généralement par un décret, exactement dans les mêmes conditions que les autres délégués représentants directs des gouvernements à la Conférence.

Qu'il me soit permis, pour bien préciser cette conception, de citer quelques observations faites par M. Vandervelde, au cours de la discussion qui a eu lieu à la Commission de Législation internationale ouvrière du Traité de Paix à Paris, Commission qui a été chargée de faire rapport et d'apporter les textes d'articles concernant le travail aux négociateurs des Traités :

« Sur le premier point, dit le procès-verbal, M. Vandervelde montre la nécessité de préciser si la Conférence projetée est conçue comme une Assemblée de patrons et d'ouvriers chargés d'émettre des vœux, ou bien, au contraire, si elle est conçue comme une Conférence

proposal had been elaborated by the conference of technical experts, a second conference, a so-called "diplomatic" conference, was convened. It was composed of the representatives of States, plenipotentiaries, who had received instructions from their Governments and who adopted the text of a draft diplomatic convention.

Now, the Treaty of Peace united in one single organisation these direct representatives of the Governments—these diplomats with full powers—and the representatives of the interests concerned—the delegates of employers' and workers' industrial organisations.

From this basic conception of a single organisation new problems arose.

The employers' and workers' delegates of each country who are sent to the Conference and take part in its votes form an integral part of their country's delegation. They must have the same rights, the same powers and the same position as the Government delegates. They also are diplomatic representatives, as regards votes taken on draft conventions. They have the right to vote when the name of their State is called. They are therefore nominated by the Governments and appointed, generally by special decree, under exactly the same conditions as the other delegates who directly represent their Governments at the Conference.

Perhaps I may be allowed, in order clearly to define this situation, to quote certain remarks made by M. Vandervelde during the discussion which took place in the Commission on International Labour Legislation of the Peace Treaty at Paris. This Commission was entrusted with the duty of submitting a report, together with draft articles dealing with Labour, to the negotiators of the Treaties.

The Minutes state:

"On the first point M. Vandervelde thought it should be made clear whether the proposed Conference was to be a gathering of employers and work-people with the object of simply passing resolutions, or whether it was to be a Conference of diplomats

de diplomates, de plénipotentiaires chargés de préparer des conventions internationales. »

Puis, un peu plus loin, après avoir marqué un autre aspect du problème, M. Vandervelde disait encore :

« L'on voit à l'article 18 du projet anglais que l'idée de la *Conférence comme organe diplomatique* est loin d'être abandonnée, puisqu'il est expressément prévu que des conventions internationales seront préparées et soumises au vote de la Conférence. »

Donc, les représentants patronaux et ouvriers sont des délégués des Etats et prennent part, avec pleins pouvoirs, à une Conférence qui est, comme le marque M. Vandervelde, une conférence diplomatique.

Mais voici l'autre aspect de la personnalité de ces délégués professionnels : ils sont nommés par les gouvernements, mais ils jouissent — c'est l'article 390 qui l'indique — d'une pleine liberté.

L'article 390 dit en effet :

« Chaque délégué aura le droit de voter individuellement sur toutes les questions soumises aux délibérations de la Conférence. »

C'est-à-dire que, tout en étant désigné par le gouvernement, le délégué ouvrier ou patronal va garder sa liberté, non pas peut-être une liberté totale ; il aura les instructions de son organisation, mais il n'aura aucune instruction du gouvernement qui l'a nommé. A l'intérieur de la Conférence, en fait, il arrive que les délégués patronaux ou ouvriers ne votent pas régulièrement avec leurs Etats. Le plus souvent, le groupe ouvrier, comme le groupe patronal de la Conférence, forme bloc, c'est-à-dire que l'indépendance des délégués comme représentants de leurs organisations, et vis-à-vis de leurs gouvernements, reste entière.

Et c'est bien là le caractère particulier, le double caractère de l'article 389. M. Vandervelde, dans le débat que je rappelais tout à l'heure, le définissait ainsi :

« Il semble que le projet s'inspire à la fois de l'une et de l'autre conception. Il semble être le résultat de tractations. Le principe des deux voix en faveur du représentant du Gouvernement cadre avec l'hypothèse dans

with full power to prepare international conventions."

A little further on, after referring to another aspect of the problem, M. Vandervelde says:

"As might be seen from Article 18 of the English draft, the idea that the *Conference was to be a diplomatic assembly* was by no means abandoned, since it was expressly provided that international conventions would be prepared and submitted to it."

The employers' and workers' delegates, therefore, are delegates of their countries and take part with full powers at a Conference which, as M. Vandervelde points out, is a diplomatic conference.

There is, however, another aspect to the position occupied by these industrial delegates; they are appointed by the Governments but, according to Article 390, they enjoy a full measure of independence.

Article 390 states that:

"Every delegate shall be entitled to vote individually on all matters which are taken into consideration by the Conference."

This means that, though appointed by the Government, each workers' or employers' delegate is a free agent, though not perhaps entirely so. He will have instructions from this organisation but he will have no instructions from the Government which appointed him. Within the Conference it is to be observed that employers' and workers' delegates do not vote regularly with their States. As a rule, the workers' group, like the employers' group of the Conference, forms a block; in other words the independence of the delegates, in their capacity as representatives of their organisations and as regards their Governments, is complete.

Herein lies the exceptional twofold character of Article 389. During the discussion to which I referred just now, M. Vandervelde defined it as follows:

"In fact the British proposal contained both these conceptions. It appeared to be the result of negotiation. The principle of giving two votes to the Government representative accorded with the idea that the

laquelle la Conférence aurait un caractère diplomatique.

« La faculté pour chaque délégué de discuter et de voter séparément, ce qui va à l'encontre de toute tradition diplomatique, procède de l'autre conception. »

Ainsi, pour nous résumer, l'article 389 apparaît comme une conciliation entre l'idée de souveraineté nationale et l'idée de la liberté, de l'autonomie laissée aux organisations professionnelles.

On ne peut se dissimuler que c'est peut-être, dans le droit international, ou en tous cas dans les règles accoutumées des négociations, une innovation tout à fait hardie, prodigieuse même. Elle existe cependant dans le Traité de Paix. Elle a été reconnue, proclamée. Bien plus, si l'on songe à la psychologie particulière des ouvriers organisés, dans beaucoup de pays, une telle garantie était nécessaire. Ils n'auraient pas consenti à venir à une Conférence comme représentants de gouvernements. Ils y venaient comme délégués officiels, mais représentant leurs organisations. Aujourd'hui encore, après deux ans et demi d'expérience, tous les débats qui ont lieu dans le monde ouvrier sur l'utilité ou la possibilité politique ou morale de participer aux Conférences organisées par notre Organisation, attestent que cette garantie est indispensable. Elle a été assurée par l'article 389.

S'il m'est permis d'ajouter deux considérations historiques, je noterai que cette conception nouvelle s'imposait d'autant mieux aux esprits en 1919, que, d'une part, le monde ouvrier participait alors, sous des formes diverses — je ne dirai pas au gouvernement — mais en un certain sens aux affaires publiques, par ententes et accords avec les gouvernements, et, que, d'autre part, pendant la même période, le développement de tout un mouvement de concentration, d'unité, entre des organisations syndicales de plus en plus fortes laissait croire à une possibilité de groupement des ouvriers de chaque pays en une organisation unique. L'accord de chaque Etat avec la grande organisation centralisée qui semblait

Conference should be of a diplomatic character.

"On the other hand, the right of each delegate to speak and to vote independently was contrary to all diplomatic tradition, and appeared to arise out of the other conception."

In short, therefore, it would appear that Article 389 is a compromise between the conception of national sovereignty and the conception according to which the industrial organisations should be accorded an independent and autonomous position.

We cannot disguise from ourselves the fact that, as regards international law, or at all event as regards the customary rules governing negotiations, this is perhaps a bold, not to say a stupendous, innovation. It is, however, embodied in the Peace Treaty. It has been recognised and publicly announced. Moreover, if we consider the psychological characteristics peculiar to organised workers in many countries, some guarantee of this kind was necessary. They would not have consented to come to a Conference as the representatives of Governments. They came as official delegates but representing their organisations. At the present time, after two and a-half years of experience, all discussions which take place in the Labour world with regard to the political or moral desirability of possible participation in conferences arranged by our Organisation still tend to show that this guarantee is indispensable. It was supplied by Article 389.

With your permission I shall touch upon two points of historical interest: In the first place, this new conception was the more easily assimilated in 1919, because the Labour world at that time participated in various ways — I shall not say in the function of government — but to some extent in public affairs, by means of understandings and agreements with the Governments, and in the second place, during the same period, the development of a considerable movement towards centralisation, towards an alliance between trade union organisations, which were growing stronger and stronger, made it possible to foresee the possibility that the workers of each country would form themselves into a single organisation. An

devoir se développer et se constituer dans chaque Etat, l'accord même entre des organisations diverses, mais également animées de l'esprit de réformes, tout cela semblait aisé et facile à réaliser.

L'histoire de nos Conférences, le récit de nos difficultés, que je veux retracer en quelques mots, indiquera à la Cour que cette réalisation n'était pas aussi commode que l'optimisme confiant de 1919 le laissait penser.

(Ici a eu lieu une traduction. M. Albert Thomas a repris son exposé en ces termes) :

Monsieur le Président,

Messieurs les Juges,

La méthode du discours coupé a un inconvénient pour les orateurs qui improvisent, ou plutôt pour les auditeurs. Si, en effet, l'improvisateur oublie un argument dans le cours de son développement, il ne peut le rattraper. Lorsqu'il y a, comme dans le cas présent, interruption pour traduction, il peut le reprendre. Et c'est ainsi que je voudrais, sur cette conception de l'article 389, que je croyais avoir fini d'exposer, signaler d'abord à la Cour un petit fait qui ne manque pas de piquant.

C'est que, lorsque les membres de la Commission de la Conférence de la Paix envisageaient ainsi la représentation des organisations professionnelles d'un pays et de toutes les professions par un seul délégué, ils n'avaient prévu expressément qu'une difficulté, une seule : c'est qu'il faudrait tâcher de comprendre les travailleurs agricoles dans les délégations, et cela par le moyen d'un conseiller technique. Que la Cour se rassure : je ne prétends pas aborder la deuxième affaire inscrite à son rôle ! Mais ce que je veux surtout ajouter sur ce premier point, c'est que l'interprétation donnée par nous de l'article 389 me semble depuis trois ans n'avoir été, en fait, jamais contestée. Aucun Etat, malgré l'émotion que certaines revendications patronales ou ouvrières ont pu lui causer, sur ce point, au cours des débats des Conférences, aucun Etat n'a revendiqué le pouvoir discrétionnaire de

agreement between each State and the great central organisation, which seemed about to develop and to take form in each country, and even an agreement between organisations which, though very different, were animated by the same spirit of reform, seemed easily realisable.

The history of our Conferences and the story of our difficulties, which I shall now briefly sketch, will show, of course, that the realisation of these hopes has not been so easy as the optimism displayed in 1919 allowed one to hope.

(At this point the interpreter made a translation and M. Albert Thomas continued as follows):

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

The necessity for delivering a speech in segments involves one disadvantage for extempore speakers, or rather for their hearers. If the speaker loses the thread of an argument in the course of his remarks, he cannot retrace his steps. When, however, as in the present case, there is a pause for interpretation, he is enabled to do so. I would therefore, in regard to the conception embodied in Article 389, a subject with which I thought I had finished, draw the Court's attention to a small point which is worthy of notice.

It is this: When the members of the Commission of the Peace Conference arranged for the representation of all the industrial organisations of a country by a single delegate, they only expressly foresaw one difficulty and that was that an effort must be made to include agricultural workers in the delegations by means of a technical adviser. I trust the Court will not be alarmed: I have no intention of approaching the second question on its list. But I wish to add, with regard to this first point, that the interpretation placed by us upon Article 389 has, as far as I can recall, never been contested during the past three years. No State, no matter what its feelings may have been with regard to certain claims made by employers or workers in connection with this point during the discussions of the Conferences, has claimed the right to appoint the workers' and employers' representatives on its

nommer le représentant patronal ou ouvrier sans chercher l'accord prévu à l'article 389. Même dans l'affaire qui vous occupe, la thèse très ferme du Gouvernement néerlandais me paraît être qu'il a scrupuleusement cherché à respecter les dispositions de l'article 389. Donc, l'interprétation générale de l'article 389 n'est pas contestée.

Mais on a mis en doute la valeur de l'engagement pris, sur ce point, par les Etats. J'ai lu la remarquable plaidoirie de M. Talbot. S'appuyant sur le texte de l'article, il a développé cette thèse que l'article 389 ne constitue pas un texte législatif précis, impératif, que les Etats signataires ont contracté seulement une sorte d'obligation morale. Et il a insisté particulièrement sur la valeur, en ce sens, du mot « s'engagent ».

Je ne suis pas, hélas ! un juriste, mais j'essaie de suivre du mieux que je puis les juristes ; j'essaie d'étudier les textes, et je me risque parfois à les discuter avec eux. Or, l'emploi du mot « s'engagent » me paraît avoir une tout autre signification que ne l'indique M. Talbot. Sans doute, beaucoup de dispositions ont, dans nos textes de traités, une allure législative, impérative. Les Etats « doivent faire », « feront » ceci ou cela. Ici, par contre, on dit « s'engagent » à faire ceci, et M. Talbot en conclut que c'est pour introduire une réserve.

Or, dans le Pacte, par exemple, je connais toute une série d'autres textes où l'on fait ainsi des réserves. L'article 8 dit : « les Membres de la Société reconnaissent que le maintien de la Paix exige la réduction des armements ». L'article 13 dit : « les Membres de la Société *conviennent* que s'il s'élève entre eux un différend susceptible, *à leur avis*, d'une solution arbitrale. . . » Et puis, il y a le fameux « généralement » qu'on trouve ainsi dans un grand nombre de textes.

Ici les Etats disent « s'engagent » ! Mais qui ne voit que c'est la justification de la thèse que j'apportais tout à l'heure ? A savoir, qu'ils ont un tel sens de l'espèce de limitation de la souveraineté nationale à laquelle ils consentent au moment précis où ils nomment le délégué professionnel ouvrier

own authority, without endeavouring to conclude the agreement provided for in Article 389. Even in the case before you, it appears to me that the Netherlands Government takes the stand that it has scrupulously tried to respect the provisions of Article 389. It follows, therefore, that the general interpretation of Article 389 has not been contested.

Some doubt, however, has been cast upon the value of the undertaking given in this respect by the States. I have read Mr. Talbot's remarkable speech. Basing his arguments on the text of the Article, he expounded the view that Article 389 does not constitute a definite and binding legislative provision; he suggested that the signatory States had accepted only a kind of moral obligation. In this respect he laid special emphasis on the meaning of the word "undertake".

I am unfortunately not a lawyer, but I do my best to follow the arguments of lawyers. I try to understand the texts and sometimes I venture to argue with them as to their meaning. Now to my mind, the word "undertake" has been used in quite another sense than that suggested by Mr. Talbot. No doubt many of the provisions of our Treaties are expressed in a legislative or imperative form. The States "shall" or "will" do this or that. Here, on the other hand, they "undertake" and Mr. Talbot concludes from this fact that a reservation is intended to be introduced.

In the Covenant, for instance, I remember a whole series of provisions where reservations of this kind are made. Article 8 states that "the Members of the League recognise that the maintenance of peace requires a reduction of armaments". Article 13 states that "the Members of the League *agree* that, whenever a dispute shall arise between them which they *recognise* to be suitable for submission to arbitration. . . ." Further, there is the notorious word "generally" which is found in a great many documents.

Here the States "undertake", but surely this bears out the argument put forward by me just now: it means that the Governments thoroughly realise the nature of the restriction upon their national sovereignty to which they consent when appointing the workers' or employers' delegate, and would

ou patronal, qu'ils rappellent que c'est un *engagement* de leur part de procéder ainsi.

Cela est si vrai que je trouve encore la justification de ma thèse dans ce qui se passe pour le vote. Vote obligatoire des deux tiers ! On a dit : « Ce vote des deux tiers est obligatoire parce que c'est un fait extrêmement grave pour la Conférence que de prononcer qu'un Etat a violé cette obligation morale ! »

Mais non ! Ce vote des deux tiers encore, il est comme les « deux tiers » de l'article 405. C'est parce que les Etats s'engagent à apporter, dans le délai d'un an, devant leurs Parlements, les conventions et recommandations, c'est parce que, là encore, il y a limitation importante et volontaire de leur souveraineté, que l'on a ainsi exigé le vote des deux tiers. Il y a un parallélisme certain entre les deux textes.

Je ne crois donc pas qu'on puisse dire qu'il y a là seulement un engagement moral et comme une limitation de la règle précise qui a été établie. C'est dans un esprit tout contraire que l'on a introduit le mot « s'engagent ». Il constate le rappel de l'engagement.

Mais il m'a suffi de constater que les Etats ne contestaient en rien l'engagement pris, qu'ils n'ont pas cherché à limiter le sens ni la portée de l'article 389, qu'ils déclarent chercher à l'appliquer.

Mais l'appliquer, voilà qui est le plus difficile, le plus pénible. Je demande à la Cour de bien vouloir entrer avec le Directeur dans les cercles successifs de l'Enfer où est parfois entraînée l'Organisation internationale du Travail.

Première difficulté : il y a de petits Etats qui n'ont qu'un développement industriel embryonnaire. Ils ne peuvent déléguer ni ouvrier, ni patron. La difficulté est, somme toute, vite résolue. Toutefois, la question a été posée de savoir si l'équilibre de la Conférence n'est pas compromis ou rompu si un grand nombre d'Etats ne délèguent ni patrons, ni ouvriers. Mais je n'entre pas dans ce débat.

Mais voici une deuxième catégorie d'Etats : ce sont ceux où l'industrie est déjà existante, parfois même puissante, en

emphasise the fact that they have *undertaken* to act in this way.

Moreover, I find a further justification for my view in connection with the conditions of voting. A majority of two-thirds is required. It has been said that "this majority of two-thirds is required because the Conference undertakes a very serious responsibility by deciding that a State has violated this moral obligation.

No, this "two-thirds" resembles the two-thirds vote mentioned in Article 405. The two-thirds majority was laid down because the States undertake, within the period of one year, to lay before their Parliaments all conventions and recommendations, and because here again there is an important and voluntary limitation of their sovereignty. There is an undoubted connection between the two texts.

I do not think that one can say that this is merely a moral obligation — a kind of limitation to the definite rule laid down. The word "undertake" was inserted with quite a different object. It serves as a reminder of the obligation.

It suffices to place on record that the States have in no way disputed the undertaking given and have not attempted to restrict the meaning or the scope of Article 389; on the contrary, they declare that they have endeavoured to apply it.

To apply it, however, is a very difficult and thankless task. I shall ask the Court to journey with me through the successive stages of the Inferno, through which the International Labour Organisation has at times to pass.

The first difficulty is this: there are a number of small States whose industrial development is in a very elementary stage. They are unable to appoint delegates either from workers or employers. After all, the difficulty is soon settled. Nevertheless, the question has been raised whether the balance of power in the Conference would not be affected or upset if a large number of States were to appoint neither employers' nor workers' delegates. I do not, however, intend to dwell on this subject.

We now come to a second category of States: I speak of those in which industry is already in existence — it may

plein progrès, et où il se forme de petites organisations, certaines mêmes prétendant déjà représenter l'ensemble des ouvriers du pays. C'est le cas du Japon. Pour la Conférence de Washington, le Gouvernement japonais a procédé à une consultation générale, par provinces, de ses ouvriers. Puis, après la consultation, il a choisi un des élus et il l'a désigné comme délégué ouvrier. Une jeune organisation syndicale, encore relativement peu importante par rapport au nombre d'ouvriers industriels au Japon, a protesté. La protestation a été apportée à la Conférence.

La décision de la Commission de vérification des pouvoirs a été la suivante :

« La Commission a pris connaissance de tous ces documents. Mais, constatant qu'une protestation avait déjà été élevée à la Conférence de Washington contre la désignation du délégué des travailleurs du Japon, elle a estimé qu'il serait désirable que la nomination des *délégués ouvriers et patronaux* de ce pays fût faite à l'avenir conformément à l'article 389 du Traité de Paix, en accord avec les *organisations professionnelles*. »

Ce que je retiens de ce texte, c'est que la Conférence, même dans un pays où l'organisation est embryonnaire, et s'autorisant du fait qu'elle existe, demande que le gouvernement se mette en rapport avec elle.

Je demande à la Cour de bien retenir l'importance attachée ici par la Conférence à cette idée de l'organisation. Dans toute l'histoire des mouvements ouvriers et surtout des relations entre les mouvements ouvriers et les gouvernements, lorsqu'une organisation régulière est née, même si elle est peu importante, elle a toujours une propension naturelle à parler au nom de tous les ouvriers, et il est remarquable, qu'en fait, par une nécessité logique, elle ne tarde pas à être acceptée comme représentant l'ensemble des ouvriers. C'est la constatation de la Conférence en ce qui concerne le Japon. J'aurai à revenir sur ce point.

perhaps be powerful and in full course of development — but where it take the form of small organisations, certain of which already claim to represent the whole of the workers of the country. This is the case in Japan. For the Washington Conference, the Japanese Government undertook a general consultation of the workers province by province. After this consultation, it selected one of the candidates nominated and appointed him as workers' delegate. A recently formed trade union organisation, as yet relatively unimportant having regard to the number of industrial workers in Japan, protested. The protest was laid before the Conference.

The decision taken by the Committee on Credentials was as follows :

“The Committee took cognisance of all these documents. But in view of the fact that a protest had already been raised at the Washington Conference against the nomination of the Japanese workers' delegate, it is of the opinion that it would be desirable for the nomination of the *workers' and employers' delegates* of this country to be made in the future in agreement with the *industrial organisations*, in conformity with Article 389 of the Treaty of Peace.”

I read this passage to mean that the Conference expects Governments to get into touch with such organisations even in the case of countries where they are in an elementary stage.

I would ask the Court to bear in mind the importance attached by the Conference to this conception of organisation. Throughout the whole history of the various Labour movements, and more especially the relations between Labour movements and the various Governments, whenever a properly constituted organisation has been formed, however unimportant it may be, it always displays a natural tendency to speak on behalf of all workers, and it is worthy of note that in actual fact, by a process of logical necessity, it is very soon accepted as representative of Labour as a whole. Such was the opinion of the Conference as regards Japan. I shall have to return to this point.

Mais ce n'est pas là une difficulté bien grande, et nous voici dans un nouveau cercle !

C'est celui des pays où existe une organisation centrale encore peu puissante, déjà assez vivace cependant, mais où vit aussi, souvent avant elle, une organisation professionnelle très forte, groupant un grand nombre d'ouvriers d'une corporation déterminée, et, par son nombre, par son passé, jouissant dans la vie publique et sociale d'une autorité souvent plus grande que l'organisation centrale.

C'est le cas de l'Argentine.

Le cas de l'Argentine a été plusieurs fois évoqué dans les présentes consultations. Je ne relirai pas tout entière la Résolution de la Conférence de Washington sur ce point. La Cour la connaît. Elle a été citée à plusieurs reprises. La Conférence a décidé que, vu les circonstances, elle ne donnait pas suite à la protestation de l'organisation centrale contre l'organisation professionnelle particulière, mais elle a suggéré qu'il y aurait lieu de conseiller au Gouvernement argentin de choisir à l'avenir le délégué ouvrier de la Conférence internationale du Travail d'accord avec les deux groupes d'unions ouvrières. Et la Commission a déclaré qu'il y avait lieu de supposer que ce Gouvernement était tout disposé à agir ainsi.

La Cour sait, que, dans des mémoires déposés, dans la correspondance échangée entre le Gouvernement néerlandais et le Bureau international du Travail, enfin ici dans des exposés récents, cet argument a été tiré de la résolution concernant l'Argentine, que la Conférence de Washington, conseillant de consulter les deux Unions, a reconnu la valeur d'une certaine interprétation de l'article 389. Il y a, a-t-on dit, deux organisations, et non pas une seule, qui sont considérées comme représentatives. Fidèle à ma règle, je ne discuterai pas cette argumentation. Mais j'ai le devoir d'attirer l'attention de la Cour sur le discours par lequel le Président de la Commission de vérification des pouvoirs de Washington, sir Malcolm Delevingne, exposait les faits. Tout son exposé est vraiment un peu plus nuancé que la décision même de la Commission de vérification constamment citée. Le discours exposait les

So far, we have not encountered a very serious difficulty, but we now come to the next stage in the Inferno.

There are countries where a central organisation exists, which, though not yet powerful, is full of activity and where, side by side with this organisation, there is another, often of longer standing, very strong and including a large number of workers belonging to a particular union ; the latter organisation, in consequence of its numbers and its antecedents, often enjoys a position of greater authority in the public and industrial life of the country than the central organisation. This is so in the case of the Argentine.

The case of the Argentine has been referred to several times in connection with the present question. I shall not read the whole of the resolution adopted by the Washington Conference on this subject. The Court is acquainted with it ; it has been quoted on several occasions. The Conference decided that, having regard to the circumstances, it would not give effect to the protest made by the central organisation and directed against a particular organisation ; it suggested, however, that the Argentine Government should be recommended in future to select the workers' delegate to the International Labour Conference, in agreement with the two groups of trades unions. The Committee also declared that there was reason to suppose that this Government was willing to act accordingly.

The Court is aware that, in the documents presented, in the correspondence between the Netherlands Government and the International Labour Office, and in recent statements made in Court, an argument has been deduced from the resolution regarding the Argentine to the effect that the Washington Conference, in recommending the consultation of both unions, gave its sanction to a certain interpretation of Article 389. It has been stated that two organisations, and not one only, are regarded as representative. Following my usual principle, I shall not discuss this argument. It is, however, my duty to call the attention of the Court to the speech in which the President of the Washington Committee on Credentials, Sir Malcolm Delevingne, stated the facts of the case. The whole of his speech indeed enters into rather more detail than the actual decision of the Committee on Credentials, which is so

difficultés que l'on avait connues dans cette discussion. Peut-être aidera-t-il à une interprétation exacte de ce qui s'est passé à cette époque avec l'Argentine, difficultés tenant, comme souvent, à l'impossibilité de connaître les effectifs certains des organisations et aussi à certaines protestations des représentants du Gouvernement argentin.

Voici le passage essentiel de son discours :

« Sans exprimer d'opinion sur les mesures prises par le Gouvernement argentin, la majorité de la Commission s'est rendu compte que les circonstances sont tout à fait spéciales en Argentine, en ce qui concerne les organisations ouvrières, et qu'il n'est ni nécessaire, ni désirable que la Conférence intervienne à ce sujet. Il n'y a aucun doute que le délégué ouvrier, désigné pour assister à la Conférence, représente réellement une fraction des classes ouvrières de la République argentine. Cependant, il est difficile, et même impossible, de savoir s'il est le délégué de l'organisation qui représente le mieux les classes ouvrières. Il serait préférable de dire qu'à l'heure actuelle il n'existe en République argentine aucune organisation que l'on puisse considérer comme représentant la majorité effective des classes ouvrières. Dans ces conditions, il ne paraît pas à la Commission qu'il y ait lieu d'intervenir.

« Elle se permet de faire une suggestion. Le cas de ce pays est un *de ceux sur lesquels le Traité ne se prononce pas*, et il semble qu'il serait désirable, dans des cas semblables, que *le Gouvernement consulte les différentes organisations ouvrières* pour faire un choix, lorsque ce sera possible, conformément à l'esprit du Traité. Nous nous sommes permis de suggérer, dans notre rapport, que, dans de telles circonstances, les gouvernements devraient s'efforcer de parvenir, *par consultation*, et, si possible, *par accords* avec les *différentes organisations* intéressées, à un choix qui recevrait l'approbation *unanime* de ces organisations. Il se peut qu'il ne soit pas toujours possible d'obtenir une telle approbation, mais il semble que si les gouvernements s'efforcent de l'obtenir, la Conférence ne

often quoted. His speech explains the difficulties which had been encountered during the discussion. Perhaps it would assist us correctly to interpret what occurred at that time in the case of the Argentine ; difficulties arose, as they often do, owing to the fact that it was impossible to ascertain the exact strength of the organisations and also owing to certain protests made by the representatives of the Argentine Government.

The material passage from his speech is as follows :

“Now, without expressing any opinion as to the propriety of the action taken by the Argentine Government, the majority of the Committee were of opinion that, in these special circumstances which prevail in Argentina in regard to the trade union organisations, it was not necessary or desirable for the Conference to take any action. There is no question that the labour delegate actually appointed is really representative of a section of the working classes of Argentina. Whether he is representative of the authority or body which is most representative of those classes seems to the majority a difficult question, on which it is impossible to pronounce decisively. We should rather put it in this way, that there is at present in Argentina no authority which can be regarded as representative of a substantial majority of the working classes of Argentina. In these circumstances, the majority of the Committee recommend that no action be taken.

“They also venture a suggestion. The case is one which, in our view, *is not provided for by the Treaty* but it is very desirable that Governments which are placed in that position should act, as we are sure they desire to act, as far as possible in compliance with its spirit. The suggestion which we have ventured to make in our report is that in such circumstances Governments should endeavour to arrive, *by consultation*, and, if possible, *agreement*, with the *various organisations* concerned, that a selection be made which would command the *general* approval of those organisations. It may not be possible always to secure that, but we think that if they make the endeavour this Conference will not question the results.

discutera pas les résultats. Ce n'est qu'une simple suggestion que je propose aux gouvernements. Ce n'est en aucune façon un ordre que je leur donne.

« Sur ce, je propose l'adoption du rapport de la Commission. »

Je demande simplement à la Cour de déposer ce texte sur son Bureau.

Mais la documentation sur ce point serait incomplète, si nous ne citions un autre cas qui a été tranché par la même Conférence : c'est celui de l'Afrique du Sud. Il éclaire le premier. Là, c'est l'organisation d'ensemble qui a été choisie pour représenter la classe ouvrière de ce pays. Une organisation assez forte, organisation de Chemins de Fer, proteste contre ce choix. Les effectifs sont connus. La cause n'est pas douteuse. La Conférence décide, presque sans débat, que la protestation ne peut être admise.

Mais cette question de la situation à établir entre une organisation professionnelle importante et une organisation centrale de fédérations diverses ou de syndicats divers, a pris, à un autre moment de l'histoire de notre organisation, une ampleur singulière. Il peut importer à la Cour de savoir quelle pratique a été suivie pour la composition de la seconde Conférence du Travail, la Conférence maritime de Gênes, quelle pratique peut désormais être suivie dans le cas où des conférences seront consacrées à des sujets spéciaux n'intéressant qu'une profession.

Dès la seconde Conférence, nous nous sommes trouvés, en effet, par une résolution du Traité de Paix, appelés à traiter de questions intéressant uniquement la corporation des marins. On a demandé alors dans un certain nombre de pays que le délégué, ou patronal ou ouvrier, à la Conférence, fût ou un armateur ou un marin, alors qu'à la Conférence de Washington, conférence de caractère général, le délégué ouvrier de chaque pays avait été, le plus souvent, le secrétaire général ou le représentant de l'Organisation centrale des Syndicats.

Dès le mois de mars 1920, à Londres, notre Conseil d'administration avait eu à s'occuper de la question, et, alors déjà il

It is only a suggestion made for consideration by the Governments. It is not intended to be in any way a dictation to them.

“With these words, I move the adoption of the Committee’s report.”

I merely desire to place this document at the disposal of the Court.

But the information on this subject would be incomplete if we did not cite another case which was decided by the same Conference : the case of South Africa. This case throws some light on the former. There it was the general organisation that was selected to represent the labour class of the country. A fairly powerful organisation, the Railways Organisation, protested against this selection. The figures are known. The question admits of no doubt. The Conference decided, almost without discussion, that the claim could not be admitted.

This question, however, of the relation to be established between an important industrial organisation and a central organisation, consisting of various federations or trades unions, assumed peculiarly important dimensions at another stage in the history of our organisation. It may be of interest to the Court to know the practice adopted with regard to the composition of the second Labour Conference, — the Maritime Conference at Genoa — a practice which may henceforth be followed, in the case of conferences devoted to special subjects, affecting one vocation only.

At the second Conference we found ourselves obliged by a resolution contained in the Peace Treaty to deal with questions which solely concerned maritime workers. In a certain number of countries, therefore, the desire made itself felt that the employers’ and workers’ delegates to the Conference should be ship owners or sailors respectively, whereas at the Washington Conference — a Conference of a general character, the workers’ delegate of each country had been, as a general rule, the secretary-general or a representative of the central trade union organisation.

As early as March, 1920, in London, our Governing Body had to consider this question, and instructed me to write to

m'avait invité à écrire à tous les gouvernements pour leur marquer, dans l'intérêt de la continuité de nos travaux et du meilleur fonctionnement de la Conférence, le prix que nous attachions à avoir, dans les Conférences successives, les mêmes représentants.

De même qu'un diplomate habitué aux Conférences internationales traite, à l'aide de ses conseillers techniques, de questions extrêmement diverses, de même le représentant de l'organisation qui représente l'ensemble des industries, soit au point de vue patronal, soit au point de vue ouvrier, devrait représenter constamment la classe ouvrière ou le monde patronal d'un pays déterminé, en ayant, à côté de lui, pour les questions spéciales, ses conseillers techniques.

Cette thèse, exprimée dans une Résolution du Conseil exposée par lettre aux Gouvernements, acceptée et appliquée par la plupart d'entre eux, a, devant la Conférence, été contestée par quelques organisations professionnelles de marins. C'est ainsi que, dans le cas de l'Allemagne, M. Wissel, ancien Ministre du Travail, avait été délégué comme représentant des ouvriers, bien qu'il ne fût pas marin. Une contestation fut élevée par une organisation de marins. La Conférence même a répondu que la délégation de M. Wissel était régulière et qu'il n'y avait pas lieu de retenir la protestation des marins allemands. C'était là un aspect important de la question que je tenais à montrer à la Cour.

Mais pénétrons dans un nouveau cercle, le dernier, le plus enténébré : c'est celui des Etats où coexistent plusieurs organisations centrales, de tendances diverses, comprenant dans leur sein des fédérations de la plupart des métiers, et annonçant des effectifs qui leur permettent, aux unes et aux autres, d'apparaître comme des organisations vraiment représentatives.

Je le répète : je demeure fidèle à ma méthode. Je ne soutiens aucune thèse. J'explique les pratiques quotidiennes de notre Organisation. Toute une série de pratiques, en effet, s'établissent ; des mœurs se forment qui ne sont pas en contradiction avec l'article 389, mais qui le complètent. Le plus souvent, elles ne donnent pas lieu à contestations. Elles sont consacrées par l'accord tacite ou exprimé de l'ensemble

all Governments, drawing their attention to the importance we attached to having the same representatives at these successive Conferences in order to ensure the continuity of our labours and the satisfactory working of the Conference.

Just as a diplomat accustomed to International Conferences deals with questions of a widely different nature, with the assistance of his technical advisers, so the representative of the organisation which represents the industry of a country taken as a whole, either from the point of view of the employers or of that of the workers, should continue to represent the workers or the employers of that particular country, having with him his technical advisers for particular questions.

This view, which received expression in the resolution adopted by the Governing Body, was conveyed to the Governments by letter, and was generally accepted and applied by them. It was, however, opposed by certain organisations of maritime workers at the time of the Conference. For instance, in the case of Germany, M. Wissel, a former Labour Minister, had been selected as workers' delegate although he was not a sailor. A protest was made by a sailors' organisation. The Conference replied that the appointment of M. Wissel was in order, and that the protest of the German sailors was not justified. This is an important aspect of the question which I was anxious to lay before the Court.

But we now come to the last and most difficult stage of our journey. There are States in which several central organisations exist side by side — organisations with different aims which include unions representing most trades and possess a membership entitling each of them to be genuinely representative organisations.

I am still faithful to my principles : I am not putting forward a particular view. I am simply explaining the daily practice of our Organisation. A whole series of practices are in fact growing up ; customs are being adopted which do not conflict with Article 389 but supplement it. As a general rule they do not give rise to objections. They are sanctioned by the tacit or express consent of the whole body of organisations.

des organisations. Il y a là une vie normale, régulière, de nos Conférences qui fera mieux comprendre les difficultés qui restent à examiner.

Je ne parle pas de la Grande-Bretagne. Sa merveilleuse situation a été clairement exposée devant nous ; de jour en jour, sa classe ouvrière contralisée complète son organisation. Et puis, l'esprit anglais, réaliste, moins embarrassé que d'autres de principes abstraits, est mieux préparé à réaliser, selon la méthode du *give and take*, les accords prévus au Traité. A Washington, une contestation aurait pu surgir, puisqu'il y avait une Fédération dont M. Appleton était le Secrétaire général, et qui fut complètement éliminée. Mais nulle protestation ne fut formulée.

L'Allemagne non plus ne connaît pas de difficultés sur ce point. Mais, chez elle, les organisations sont multiples. D'une façon régulière, aux conférences internationales, l'*Allgemeine Gewerkschaftsbund* fournit le délégué ouvrier. A côté de lui, vivant, autant que nous pouvons en juger dans nos débats, en parfaite harmonie avec lui, intervenant en accord avec lui, un ou deux représentants des Syndicats chrétiens et un représentant des Syndicats Hirsch-Duncker sont ses conseillers techniques.

En Belgique, le délégué ouvrier à la Conférence appartenait depuis trois ans à la Commission syndicale belge. Des conseillers techniques l'accompagnent, qui représentent d'autres tendances.

En Italie également, à la dernière Conférence, il en était ainsi. Dans la délégation ouvrière avaient pris place des conseillers techniques, représentant des organisations blanches.

En Hollande même, en 1919, vous le savez, il en fut de même.

Donc, la Cour le voit, toute une série de procédés acceptés d'un commun accord, et en particulier la pratique d'une représentation des diverses tendances, même, dans une certaine mesure, d'une représentation proportionnelle de ces tendances, ont permis, dans la vie normale, une application intelligente des pratiques de l'article 389.

En face de telles pratiques, quelle peut être la position du Bureau international du Travail ? Il en connaît les excel-

This is a part of the normal regular life of our Conferences, and it will enable you better to understand the difficulties which we have yet to consider.

I shall not speak of Great Britain. The happy situation in that country has been clearly explained. Every day the centralised organisation of her working classes becomes more complete. Moreover, the practical mind of an Englishman, less embarrassed than others by abstract principles, is better able, by employing the method of "give and take", to arrive at the agreements provided for in the Treaty. At Washington a protest might have been raised, since the Federation of which Mr. Appleton was the Secretary-General was completely left out of account. No objection was, however, made.

Germany also finds no difficulties with regard to this matter, but in Germany there are a great many organisations. The *Allgemeine Gewerkschaftbund* regularly supplies the workers' delegate to international conferences. One or two representatives of the Christian Trades Unions and a representative of the Hirsch-Duncker Trades Unions, who, as far as we can judge from our meetings, are in perfect harmony with him, are his technical advisers.

In Belgium the workers' delegate to the Conference has for the past three years belonged to the Belgian Commission of Trades Unions ; his technical advisers represent other shades of opinion.

The same was true in the case of Italy at the last Conference. In its workers' delegation were to be found technical advisers representing "white" organisations.

As you are aware, it was the same in the case of Holland in 1919.

As the Court will see, a line of conduct accepted by common consent, in particular the practice of representing divergent interests and even of introducing to a certain extent the principle of the proportional representation of such interests, has resulted in a practical and intelligent application, in normal circumstances, of the provisions of Article 389.

In face of this practical application of the Article, what attitude can the International Labour Office adopt ? It is

lents résultats : elles lui permettent d'établir une collaboration constante avec toutes les centrales syndicales d'un pays. Il en répand la connaissance. J'ai été ici un peu surpris de voir qu'on nous reprochait, auprès de certains Etats, nos interventions en ce sens.

M. Limburg a déposé à la Cour la lettre du 2 juillet 1921 que j'ai adressée à M. le Ministre du Travail des Pays-Bas, M. Aalberse. Je ne la relis pas. Elle est tout à fait conforme à l'application de l'article 389. J'y indiquais une procédure, celle de la représentation par ordre de grandeur, qui, dans d'autres pays, avait obtenu l'adhésion de toutes les organisations rivales et qui me semblait propre à offrir la solution cherchée. Je rappelais que, selon cette pratique, l'organisation la plus forte nomme le délégué, et que les autres organisations sont représentées par des conseillers techniques. Je disais les résultats de cette pratique, en Allemagne et dans d'autres pays encore. Je conclusais : si vous pouvez vous entendre ainsi, faites comme eux. Mais, pas un instant, nous n'avons oublié que tout cela reposait sur l'accord de toutes les organisations. J'aurai tout à l'heure encore l'occasion d'insister sur ce point.

Mais je veux tout de suite, sur le même objet, faire une dernière observation.

On a invoqué ici également la correspondance que j'ai échangée avec des chefs du mouvement syndical chrétien, et qui établit très bien l'effort que je poursuivais dans l'intérêt de notre Organisation. On a dit : est-ce que M. Albert Thomas — que l'on avait accusé d'ailleurs, le moment précédent, de défendre le « monopole » de la Fédération internationale syndicale d'Amsterdam, — est-ce que M. Albert Thomas n'a pas lui-même déclaré que les organisations chrétiennes doivent avoir leur place à l'intérieur de l'Organisation ? Est-ce qu'il n'a pas souhaité leur participation la plus active à l'œuvre du Bureau international ?

Certes oui, j'ai écrit en ce sens à M. Serrarens.

J'ai affirmé constamment, et je tiens à proclamer encore

aware of the excellent results obtained : the Office is thereby enabled to collaborate constantly with all the trade union organisations of a country. It distributes information on the practices adopted. I am somewhat astonished that complaints should have been made to certain States with regard to our action in this matter.

M. Limburg has deposited with the Court a letter of July 2nd, 1921, which I addressed to the Minister of Labour of the Netherlands, M. Aalberse. I shall not read it again. It is in perfect conformity with the application of Article 389. In it I suggested the system of representing the organisations in the order of their size — a method which in other countries had been approved by all the rival organisations and appearing to me to offer some hope of arriving at the desired solution. I recalled the fact that, according to this practice, the most powerful organisation would send the delegate and the other organisations would be represented by technical advisers. I gave the results obtained by this system in Germany and in other countries as well. In conclusion I said: If you can come to an understanding in this way, do as they do. But never for an instant did we lose sight of the fact that all this was dependent upon an agreement between all the organisations. I shall have to lay stress on this point again a little later on.

I should, however, like at once to make one more remark on the same subject. The correspondence which passed between the leaders of the Christian Trade Union movement and myself and which demonstrates very clearly the efforts made by me in the interests of our Organisation, has also been cited in this connection. It has been said that M. Albert Thomas — who, moreover, had just previously been accused of defending the monopoly claimed by the International Federation of Trades Unions of Amsterdam — that M. Albert Thomas himself has declared that the Christian organisations ought to be represented within the Labour Organisation. Did he not express a wish that they should participate in the most active way possible in the work of the International Labour Office ?

Yes, certainly — I wrote to M. Serrarens to that effect. I have constantly affirmed and I repeat before the Court that

devant la Cour, mon désir de voir tous les travailleurs soucieux de développer la législation internationale du Travail, à quelques tendances qu'ils appartiennent, participer le plus largement et le plus complètement possible aux travaux de notre Organisation — je crois à la possibilité d'un programme minimum commun, pour cette tâche précise —, mais, comme je l'ai dit souvent dans ces lettres ou dans nos conversations, avec les droits et les pouvoirs que donne l'application de notre règlement.

Je ne suis pour aucun monopole. Je préconise toutes les méthodes qui permettent la représentation du plus grand nombre d'organisations ; mais je ne puis être, contre le règlement, le partisan d'un privilège.

Mais à quoi tendent ces pratiques ? Quel est le but de cette espèce de représentation proportionnelle, comme on l'a appelée, qui s'introduit dans les coutumes et que peut-être de bons esprits pourraient conseiller à la Cour de consacrer par son avis ? Un seul but : offrir la solution qui peut amener l'accord avec l'organisation la plus représentative ou avec les organisations les plus représentatives. Je dirai tout à l'heure comment le nombre n'importe pas. Mais, du moment qu'on la repousse, du moment qu'elle ne procure pas l'accord recherché, elle ne saurait avoir une valeur particulière ou prétendre, plus qu'une autre solution, à la conformité totale avec l'article 389.

Bien plus, si elle n'est pas consacrée par un accord total, sans réserve, cette méthode de la représentation plus ou moins proportionnelle des tendances conduit à d'autres difficultés. Il faut que la Cour voie avec moi tout le mécanisme complet de nos Conférences.

Le délégué a cette liberté entière que garantit l'article 390. S'il veut en user complètement, qu'arrive-t-il ? Le conseiller technique ne peut prendre la parole que si le délégué le lui permet. Or, dans une délégation composite, quelle sera la conséquence de cette règle ?

Il y aura le délégué qui sera, par exemple, de tendances socialistes et qui aura ce pouvoir, le conseiller chrétien ou

it is my desire to see all workers who are anxious to develop international Labour legislation — no matter to what branch of the movement they may belong — participating to the utmost possible extent in the work of our Organisation. I believe that it is possible to have a common minimum programme for this definite purpose ; but, as I have often said in these letters and in conversation, this participation must be in accordance with the rights and powers provided by the rules of our Organisation.

I am not in favour of a monopoly. I am in favour of all methods which would enable the greatest number of organisations to be represented. But I cannot advocate the granting of a privilege which would be contrary to our established rules.

Whither does this practical application of the rules lead ? What is the object of this species of proportional representation — as it has been called — which is becoming a custom and which some possibly well-intentioned persons would advise the Court to confirm in the opinion which it is to give. It has but one object : to provide a solution which will lead to an agreement with the most representative organisation or with the most representative organisations. I shall tell you in a few moments why the number is unimportant. But once this solution encounters opposition, once it fails to achieve the desired agreement, it ceases to have any particular merit or to have a greater claim than any other to be regarded as in strict conformity with Article 389.

Far more than this, if it is not sanctioned by a complete agreement, without any reservation, this system of proportional representation of shades of opinion leads to further difficulties. The Court must consider with me the whole mechanism of our Conferences.

A delegate possesses the complete freedom guaranteed to him by Article 390. If he wishes to avail himself of it to the full, what happens ? The technical advisers can only speak if the delegate allows them to do so. What, therefore, would be the consequences of this rule in a mixed delegation ?

Suppose, for example, that there is a delegate with Socialist tendencies, who has this power, and suppose that the Christian

libéral qui voudra prendre la parole. Le délégué, craignant qu'il ne parle dans un sens contraire au sien, le lui interdira.

Certes, la présence de tous à une même conférence peut avoir son intérêt. Mais cet intérêt est dès lors bien limité.

Les gouvernements peuvent suggérer des conférences entre le délégué et ses conseillers techniques. Ils peuvent tenter de prescrire des accords. Mais, à la vérité, de tels accords ne peuvent tenir devant l'intransigeance du délégué officiel.

Hélas ! dans l'état actuel du mouvement ouvrier, avec les forces qui croissent ici, diminuent là, avec les rivalités, parfois aiguës, l'accord est, dans beaucoup de cas, plus difficile peut-être qu'il y a deux ans.

Et, dès lors, on se trouve en présence de cas litigieux, pénibles, comme celui qui nous a conduits devant vous, comme le cas néerlandais.

Je me suis imposé la règle de ne pas le traiter, mais je dois cependant dire quelques mots sur les difficultés qui ont déjà été exposées ici.

Voici mes brèves observations. Inutile d'exposer encore une fois les éléments de la cause.

Le Gouvernement néerlandais, ayant échoué dans son effort de conciliation et n'ayant pas cru devoir retenir la représentation proportionnelle telle qu'elle pouvait être pratiquée, s'est trouvé dans l'obligation de décider entre un ensemble d'organisations représentant la majorité des ouvriers organisés du pays et une autre organisation.

On a discuté longuement ici du pluriel et du singulier. Là encore, inutile de refaire un exposé. Vous connaissez tous les arguments. Tout a été dit « depuis qu'il y a des hommes et qui pensent », et des avocats qui parlent.

Je me contente, sur ce point, de remettre à la Cour une pièce qui peut lui être de quelque intérêt et qui date de la Conférence de Washington. Elle émane d'un juriste qui a été le conseiller juridique de la Conférence de Washington, de

or Liberal adviser wishes to speak. The delegate, fearing that he will speak in opposition to his own views, will forbid him to do so.

Certainly the presence of all at the same Conference may be an advantage, but this advantage will in these circumstances be very limited.

The Governments may suggest conferences between the delegates and the technical advisers. They may endeavour to arrange agreements, but, after all, such agreements are bound to fail if the official delegate adopts an unpromising attitude.

Alas! In the present state of the Labour movement, when one party is growing stronger and another weaker, and rivalries — sometimes acute — exist between them, agreement is perhaps in many cases more difficult of attainment than it was two years ago.

We now therefore find ourselves faced with regrettable disputes such as the case now before you, the case of the Netherlands.

I have made it a rule not to discuss it in detail. But I must refer in a few words to the difficulties which have already been demonstrated here.

I shall confine myself to a few brief observations. It is unnecessary for me to deal again with the facts of the case.

The Netherlands Government, having failed in its attempts at conciliation and having decided not to adopt the system of proportional representation to the extent to which it was practicable, found itself compelled to choose between a number of organisations representing the majority of organised workers of the country and one other organisation.

Much has been said here with regard to the plural and the singular. Here again, it is useless to make any further statement. You know all the arguments. Everything has been said "ever since there have been men capable of thought" and ever since there have been lawyers to speak.

With regard to this point, I shall content myself by producing to the Court a document which may be of some interest and which dates from the Conference at Washington. It emanates from a jurist who was legal adviser to the Washington

M. Manley O. Hudson. Il écrivait à sir Malcolm Delevingne, Président de la Commission de vérification des pouvoirs :

« En réponse à votre demande d'interprétation du troisième paragraphe de l'article 389 de la Partie relative au travail du Traité, je vous sou mets ce qui suit :

« En décidant si un Membre s'est acquitté de ses obligations d'après ce paragraphe, la Commission de vérification des pouvoirs devrait d'abord déterminer, en ce qui concerne un pays particulier, s'il existe ou non des organisations industrielles quelconques, représentatives des patrons ou des ouvriers. La seconde mesure à prendre est de déterminer *laquelle*, parmi ces organisations, est la plus représentative des patrons ou des ouvriers, et, finalement, si un Membre a choisi ses délégués non gouvernementaux dans ses organisations les plus représentatives.

« Si l'on suit cet ordre, il peut se faire que, dans un pays particulier, les organisations industrielles existantes ne soient pas d'une manière suffisante représentatives des patrons et des ouvriers. J'ose proposer que, dans de semblables cas, le Membre de la Société des Nations ne soit pas obligé par cet article de choisir les délégués ou conseillers techniques en accord avec les organisations existantes, mais qu'il soit libre de choisir les délégués et conseillers comme bon lui semble. »

La Cour verra quel compte elle peut tenir de ce document. J'ai tenu à le verser aux débats.

Mais ce que je tiens à établir enfin, en me tenant strictement dans le domaine de la pratique quotidienne, c'est que, quelque signification qu'on donne au pluriel ou au singulier dans la plupart des cas, la situation sera la même. Dans presque tous les cas litigieux, la Conférence sera appelée, en fait, à décider quelle est l'organisation la plus représentative.

Car de deux choses l'une : ou bien l'on aboutira à un accord après avoir consulté les organisations les plus représentatives ; dans ce cas-là, le problème ne se pose plus. Ou bien on n'aura pas abouti — car consulter est une chose, réaliser l'accord sur la décision en est une autre. Et comme il n'y a qu'un délégué gouvernemental, il faudra bien le

Conference, Dr. Manley O. Hudson. He wrote to Sir Malcolm Delevingne, Chairman of the Committee on Credentials :

"In response to your request for an interpretation of the third paragraph of Article 389 of the Labour section of the Treaty, I submit the following :

"In determining whether a Member has discharged its obligations under this paragraph, the Credentials Committee should first determine as to a particular country whether any industrial organisations exist which are representative of employers or workpeople. The next step is to determine *which* of such organisations is most representative of employers and workpeople, and, finally, it must be determined whether the Member has chosen its non-government delegates in agreement with such most-representative organisations.

"If this order be followed, it may appear that in a particular country the industrial organisations which exist are not to any considerable degree reasonably representative of employers or of workpeople. I venture the suggestion that in such cases the Member is not bound by this Article to choose delegates or advisers in agreement with existing organisations, but is free to choose delegates and advisers as it may see fit."

The Court will attribute whatever value it thinks fit to this document. But I was anxious to produce it at the hearing.

What I desire particularly to establish, confining myself strictly to the practical side of the question, is that, whatever significance one attaches to the plural or to the singular, the situation in most cases remains unaltered. In almost all contested cases, the Conference will in fact have to decide which is the most representative organisation.

For one of two things will happen : either an agreement will be reached after consulting the most representative organisations — and in that case the question does not arise — or an agreement will not be reached, because to consult is one thing and to agree upon a decision is another. Since, moreover, there is only one Government delegate, he can only be selected

donner à une organisation. Et alors, s'il y a protestation, l'organisation qui proteste devra forcément se prétendre plus représentative que les autres. C'est ainsi que le problème de l'organisation la plus représentative, et non pas des organisations les plus représentatives, va se poser. Le pluriel ou le singulier du texte importe peu. Du fait qu'il n'y a qu'*un* délégué et qu'on veut avoir le délégué, la question réelle sera celle-là.

En ce qui concerne le problème néerlandais, je dis que la situation, en dépit des apparences, est celle-là. Le débat existe, vous le savez, entre un groupe d'organisations qui dit représenter la majorité du pays, et l'organisation qui se dit la plus représentative.

Il s'agit de savoir qui, du groupe d'organisations ou de l'organisation unique, en opposition, est l'union la plus représentative du pays.

Ce qu'on attend de la Cour, ce dont notre Organisation a besoin, ce que nous avons demandé au fond, dans le premier projet que j'ai lu, c'est de savoir ce qui constitue « l'organisation la plus représentative des travailleurs ou des patrons » dans un pays.

On a prétendu en juger par le nombre : c'est un premier criterium.

Dans le cas néerlandais, c'est un argument essentiel. Le groupe des trois organisations insiste sur ce point : il a la majorité numérique sur l'autre.

Mais il y a une deuxième considération qui peut entrer en ligne de compte : c'est le nombre et la qualité des fédérations de métier ou d'industrie représentées, c'est le degré d'universalité corporative de l'organisation considérée. S'il y a, par exemple, d'un côté, de fortes organisations professionnelles, et une masse de petits syndicats de l'autre, la considération peut n'être pas indifférente.

Et peut-être dois-je attirer l'attention de la Cour sur un dernier point qui peut être essentiel : c'est l'importance de l'organisation envisagée comme telle.

from one organisation. Then, if an objection is lodged, the dissenting organisation will undoubtedly claim to be more representative than the others. The question to be settled, therefore, will be which is the most representative organisation and not which are the most representative organisations. Whether the plural or singular was meant in the text is of little importance. The real problem arises from the fact that there is only *one* delegate and that everyone wishes to appoint that delegate.

As regard the Netherlands question, I assert that, in spite of appearances, the situation is that which I have described. The dispute, as you are aware, is between a group of organisations which asserts that it represents the majority in the country and an organisation which asserts that it is the most representative.

It is necessary to ascertain whether the group of Organisations or the rival single organisation is the most representative union in the country.

What we expect from the Court — what our Organisation needs — what we in effect requested in the first draft which I read, is to be told what is meant by “the organisation most representative of workpeople or employers” in a country.

It has been contended that numbers are the deciding factor : that is one criterion.

In the Netherlands case, it is a fundamental part of the argument. The group composed of the three organisations lays particular stress on this factor ; it has a numerical majority over the other.

But there is another factor which may require consideration: the number and the character of the industrial and trade unions represented, and the degree or corporate universality which the organisation under consideration may possess. If, for instance, there exist, on the one hand, powerful industrial organisations and, on the other, a quantity of small unions, this factor may well be of importance.

And perhaps I should draw the attention of the Court to yet another factor, which may be an essential one : the importance of the organisation as such.

Une fois déjà, au début de ma démonstration, j'ai eu l'occasion de citer une décision de la Conférence concernant le Japon.

A Paris, à la Commission de législation internationale de la Conférence de la Paix, M. Barnes, avec toute son autorité, insista sur ce point. Il faisait remarquer que l'intention des auteurs du projet de la Partie « Travail » du Traité était précisément de pousser au développement des organisations syndicales. C'est-à-dire que l'une des pensées fondamentales de notre institution, c'est l'appel à l'organisation.

Je ne veux pas évoquer les débats philosophiques célèbres des dernières années, sur la vertu comparée du suffrage universel démocratique et de l'organisation professionnelle. Mais le point important est celui-ci : l'idée qui est à la base de notre Organisation, c'est le respect du développement de l'organisation ouvrière. Si on avait voulu une représentation, non des organisations de chaque pays, mais des ouvriers organisés en général, on eût organisé la consultation par voie de suffrage. On ne l'a pas voulu. Nous l'avons montré : on a fait appel à l'organisation même embryonnaire. S'il est vrai que notre institution repose pour une si large part sur l'organisation, c'est de ce point de vue de la qualité de l'organisation qu'il faudra juger dans les cas de contestation de la valeur représentative de chacune.

Je ne prends le cas néerlandais encore que comme un exemple pour illustrer la question posée. Mais il fera bien comprendre quelles considérations peuvent intervenir dans cette sorte d'appréciation.

D'une part, il y a une organisation constante, permanente, unique ; d'autre part, il y a un groupement de trois organisations. Les deux groupements ont-ils la même valeur ? Suffirait-il d'être unis par des idées communes, comme la lutte de classes ou la négation de la lutte de classes, ou par des idées religieuses, chrétiennes, pour prétendre être mis en équivalence ou supériorité avec une organisation unique ? Suffirait-il d'avoir peut-être, je ne veux pas dire un adversaire commun, mais le même émule d'influence ? En d'autres

Once before, at the beginning of my address, I had occasion to cite a decision taken by the Conference with regard to Japan.

At Paris in the Commission on International Legislation of the Peace Conference, Mr. Barnes, with the full weight of his authority, laid particular stress on this point. He remarked that the intention of the authors of the draft of the Labour Part of the Treaty was precisely to encourage the development of trade union organisations. That is to say that one of the fundamental principles of our institution is to encourage organisation.

I do not wish to evoke the celebrated philosophic discussions of the last few years with regard to the comparative merits of universal democratic suffrage and industrial organisation. The important point is this : the fundamental idea of our Organisation is to ensure that the development of labour organisations is respected. Had it been desired to obtain the representation of organised workers in general and not of the organisations of each country, provision would have been made for consulting the workers by means of a system of voting. This was not desired. We have proved it ; even organisations in an embryonic stage have been consulted. Since it is true that our institution is based so largely on the principle of organisation, disputes with regard to the representative value of an organisation must be decided from the point of view of its merits as an organisation.

I take the case of the Netherlands again only as an illustration of the question at issue. But it will clearly demonstrate the points which may arise in considering a question of this nature.

On the one hand, there is a well-established organisation, permanent and alone ; on the other, there is a group of three organisations. Have the two groups the same value ? Does the fact that they are united by ideas in common, such as class rivalry, or the abolition of class rivalry, or religious or Christian ideas, suffice to justify them in claiming to be placed in a position of equality with, or superiority to, a single organisation ? Is it sufficient perhaps to have — I do not wish to say a common adversary — but the same rival influence ? In other

termes, étant donnée l'œuvre poursuivie par l'Organisation internationale du Travail pour la ratification et l'application des conventions, étant données les relations prévues entre les organisations professionnelles et le Bureau international du Travail, la valeur d'une organisation unique et celle d'un groupe d'organisations sont-elles comparables ?

Il y a peut-être encore d'autres critères qui peuvent être fixés. Je n'ai voulu que marquer la complexité du problème.

* * *

Il ne me reste plus qu'à dire à la Cour ce que, du point de vue de notre institution, nous pouvons souhaiter trouver en son avis.

D'abord, Monsieur le Président et Messieurs les Juges, ce qui est indispensable pour notre vie même, c'est une uniformité, une continuité de représentation professionnelle qui, seules, peuvent donner sécurité et confiance ; c'est ce qui amenait la Conférence à demander dans sa résolution des règles précises. Ce qui importe, c'est, sous l'inspiration de cette règle, l'établissement définitif de pratiques quotidiennes qui assureront ouvriers et patrons contre toutes fluctuations ou changements de méthodes pouvant être arbitraires, et qui aideront les gouvernements à réaliser les accords nécessaires.

Cela est désiré depuis longtemps. Avant même qu'aucun cas difficile ne fût prévu, à la Conférence de Washington, le représentant de Cuba, M. Perez, disait :

« Je désire attirer l'attention de la Conférence sur la partie du troisième paragraphe de l'article 389 du Traité de Paix, qui détermine les conditions dans lesquelles doit être faite la désignation des délégués non gouvernementaux à la Conférence. Je désire faire remarquer également qu'un certain nombre de pays ont éprouvé de grandes difficultés pour la désignation de ces délégués non gouvernementaux, en raison du fait que le texte du Traité de Paix n'indiquait aucune procédure à suivre. Il est inutile d'insister sur ces difficultés, mais il est regrettable qu'elles aient eu lieu. En conséquence, la délégation de Cuba propose la résolution suivante :

words, having regard to the aims pursued by the International Labour Organisation with regard to the ratification and application of conventions, having regard to the relations provided for between the industrial organisations and the International Labour Office, are the respective values of a single organisations and a group of organisations comparable ?

There are perhaps other criteria which may be adopted. I only wished to demonstrate the complexity of the problem.

* * *

It only remains for me to point out to the Court what we, from the point of view of our institution, hope that its opinion will contain.

In the first place, Monsieur le Président and Messieurs les Juges, one of the indispensable conditions of our existence is a uniformity and a continuity of industrial representation which alone can afford a sense of security and confidence, and it is this which induced the Conference to adopt a resolution asking for definite rules. What is of importance is that, in conformity with this principle, certain general customs should be definitely established which will secure the workers and employers against all arbitrary alterations or changes in methods of procedure, and which will assist the Governments in reaching the required agreement.

This has been desired for some time past. At the Washington Conference, even before any difficult case was foreseen, M. Perez, the Cuban representative, said :

“I want to call your attention to a point in regard to the third paragraph of Article 389 of the Treaty of Peace which refers to the procedure to be followed by the different Members in the nomination of non-government delegates to the Conference, and to state that a number of countries have experienced great difficulty in the designation of these non-government delegates, in view of the fact that no procedure has been indicated in the text of the Peace Treaty. It is unnecessary to refer to these difficulties, but that they have occurred is a question of regret. The delegation from Cuba therefore submits the following :

« Le Conseil d'administration de l'Organisation internationale du Travail est prié d'étudier la procédure qu'on devrait suivre dans la nomination des délégués non gouvernementaux, en vue des constatations qui ont été faites par les différents pays dans cette première Conférence. »

Si bien qu'avant même qu'aucun conflit n'ait été soulevé, des représentants gouvernementaux se tournaient, à défaut de la Cour, qui n'existait pas encore, vers une autre organisation, vers le Conseil d'administration du Bureau international du Travail, pour lui demander d'indiquer une règle précise. C'est là un besoin encore aujourd'hui ressenti. L'interprétation une fois donnée, d'ailleurs, et quelle qu'elle soit, la Commission de vérification et la Conférence auront à décider encore sur les nombreuses questions que la vie ne manquera pas de poser.

Mais ce qui pour nous, Organisation, demeurera, par delà votre interprétation, et à travers elle, et par son aide, le but suprême de notre action, c'est la réalisation, dans les faits, de l'idée fondamentale de l'article 389 : *l'accord* entre les gouvernements, qui ne peuvent abdiquer leur souveraineté, et les organisations syndicales, qui ne peuvent renoncer à la liberté qui leur a été garantie ; l'accord entre les organisations elles-mêmes, car plus elles seront unanimes à soutenir notre effort, plus nous aurons chance de faire œuvre féconde.

Nous sommes, en effet, une Organisation dont toute l'action dépend du concours de l'opinion publique. Notre législation ouvrière ne sera rien si nous n'avons pas avec nous l'opinion publique. L'article 405 n'impose pas aux Etats l'obligation de ratifier les conventions. Ils ont, vous le savez, toute liberté de ne pas ratifier. Et alors, la question est de savoir si les Etats parviendraient à ratifier, sans cet accord — pénible peut-être à réaliser, mais qui est comme le ressort de notre Organisation — entre eux et les intéressés. Si les ouvriers réclamant la législation devaient paraître en quelque manière en révolte contre le gouvernement, ou si le gouvernement devait sembler ne pas tenir les engagements pris à la Conférence, dans un cas comme dans l'autre, l'Organisation du Travail serait réduite à l'impuissance.

“‘The Governing Body of the International Labour Office is requested to study the question of the procedure to be followed by the different Members in the nomination of non-government delegates, in view of the experience of different countries in regard to this Conference.’”

So strong was this desire that, even before any dispute had arisen, certain Government representatives, since the Court did not then exist, approached another organisation, the Governing Body of the International Labour Office, and requested it to give a definite ruling. This need is still felt to-day. Moreover, even when the interpretation has been given and whatever the decision may be, the Committee on Credentials and the Conference will still have to deal with a number of questions which will undoubtedly arise.

But, above and beyond your interpretation and with the assistance of that interpretation, the ultimate aim of our Organisation will still be to give practical effect to the fundamental principles of Article 389, that is to say, to secure an *agreement* between the Governments, which are unable to abandon their sovereignty and the trade union organisations which are unable to give up the freedom which they have secured, and an agreement between the organisations themselves, for the more unanimous the support afforded by them to our cause the more likely is our task to be successfully accomplished.

We are in fact an Organisation whose whole activity depends on the support of public opinion. Our Labour legislation would be useless if we did not have public opinion with us. Article 405 does not impose an obligation on States to ratify the Conventions. They are, as you are aware, perfectly free to refuse to ratify, and the question is whether the States would ratify them without this agreement — difficult perhaps to realise, but which is, as it were, the mainspring of our Organisation — between them and the interested parties. Were the workers who demand legislation to appear in a sense to be in revolt against the Government, or were the Government to seem not to fulfil obligations accepted at the Conference, in either event the Labour Organisation would be reduced to impotence.

Voilà le drame de notre vie quotidienne. Il domine l'avis que la Cour est appelée à donner. Cet avis, il nous aidera à réaliser cette unanimité d'esprit sur laquelle tout repose.

Le Président du Conseil français disait un jour que « la paix est une création continue ». C'est pour cette œuvre de création que nous vous demandons votre haut concours. Créer, c'est établir l'ordre et l'harmonie dans le chaos. Nos jeunes organisations sont tourmentées par toutes sortes de forces confuses et de tendances contradictoires. Aidez-nous dans l'œuvre de construction que nous poursuivons. Aidez-nous à réaliser l'ordre et l'harmonie.

Such are the problems encountered in the daily life of our Organisation. They loom above the opinion which the Court is called upon to give. This opinion will help us to attain that unanimity of mind on which everything depends.

The President of the French Cabinet once said : "The maintenance of peace required continuous creative effort." It is for this task of creation that we desire your assistance. To create is to establish order and harmony from chaos. Our young organisations are troubled by all kinds of conflicting forces and contradictory aims. Help us in the constructive task which we pursue ! Help us to establish order and harmony !

Annexe 22.**DISCOURS PRONONCÉ PAR M. DE LAPRADELLE**

(représentant le Gouvernement français)

A LA SÉANCE PUBLIQUE DU 3 JUILLET 1922.

Messieurs,

J'ai l'honneur de me présenter devant vous au nom du Gouvernement français.

Lorsqu'au cours de sa dix-huitième session, le Conseil de la Société des Nations, à la demande du délégué de la France, M. Léon Bourgeois, décida de soumettre à votre avis la question suivante : « La compétence de l'Organisation permanente internationale du Travail, en matière de réglementation internationale, s'étend-elle aux conditions du travail des personnes employées dans l'agriculture ? » le Gouvernement de la République ne pensait pas qu'il eût à vous présenter des explications orales. Et lorsque le Secrétaire général de la Société des Nations lui demanda de vouloir bien lui transmettre tous les documents dont il jugerait la connaissance utile pour vous, il lui sembla que, pour répondre à ce désir, il lui suffisait de vous transmettre, d'une part, le bref memorandum où il expose son point de vue, d'autre part, la savante consultation qui l'accompagne, consultation signée du nom si autorisé de M. Ch. Dupuis, qui vous est d'autant plus connu, Messieurs, que de certains d'entre vous il a, dans d'éminentes assemblées scientifiques, internationales et même nationales, eu l'honneur d'être le confrère; consultation écrite, comme tout ce qui sort de sa plume académique, avec l'élégante précision d'un style sobre, l'expression d'une pensée strictement juridique, toujours inspirée de la plus grande prudence et de la plus fine sagacité. A de tels documents écrits, le Gouvernement de la République française pouvait justement croire qu'il n'avait rien à ajouter : toute autre explication venant après celle-là devait lui sembler inutile.

Il ne se serait pas départi de la discrète réserve qu'il s'était primitivement fixé, si des circonstances nouvelles ne s'étaient présentées, qui devaient naturellement modifier

Annex 22.**SPEECH BY M. DE LAPRADELLE**

(representing the French Government),

AT THE PUBLIC SITTING ON JULY 3rd, 1922.

[Translation.]

Monsieur le Président and Messieurs les Juges,

I have the honour to address the Court in the name of the French Government.

When, during its 18th Session, the Council of the League of Nations decided, at the request of the French representative, M. Léon Bourgeois, to submit the following question for your consideration: "Does the competence of the Permanent International Labour Organisation extend to international regulation of the conditions of labour of persons employed in agriculture?" — the Government of the Republic did not think that it would be obliged to make an oral statement. When, therefore, the Secretary-General of the League of Nations requested the French Government to be good enough to send him all documents which it desired to bring to your knowledge, that Government thought that this request would be adequately met by forwarding to the Court the brief memorandum setting out its point of view, together with the able and well-considered opinion accompanying it. This opinion bears the signature of the eminent jurist M. Ch. Dupuis, whose name must be well known to you, since he has had the honour of collaborating with some of you in prominent international and also national scientific assemblies; it is written in the manner in which everything from his academic pen is written, in a style as precise as it is elegant and sober, the expression of a strictly legal mind, which is always inspired by the greatest caution and by the most penetrating wisdom.

The Government of the French Republic was justifiably of opinion that there was nothing to add to such a document; any further explanation appeared to be superfluous.

It would not have departed from the attitude of discreet reserve which it had originally adopted had not new circumstances presented themselves, which naturally modified its

sa première manière de voir. D'autres gouvernements annonçaient, en effet, l'intention de présenter, sur la question qui vous était posée, des explications données, non plus dans une forme écrite, mais dans la forme orale. A cette demande d'explications verbales, la Cour avait bien voulu réserver un favorable accueil. Dès lors, tant par courtoisie pour les gouvernements étrangers, membres de l'Organisation permanente du Travail international, que par déférence pour la Cour, le Gouvernement de la République ne pouvait plus s'abstenir, après la procédure écrite, de toute participation à la procédure orale qui devait s'ouvrir devant vous. De cette décision, je ne puis pour ma part, Messieurs, que me féliciter, puisqu'elle me permet, dès la première phase, sous une forme consultative, des travaux de la Cour permanente de Justice internationale, de lui adresser respectueusement l'expression des sentiments de haute espérance que sa réalisation, depuis si longtemps désirée, fait naître dans le monde entier.

Puis-je oublier qu'ici même j'eus le très grand honneur de collaborer avec un certain nombre de jurisconsultes, les uns présents ici même, illustrant ces sièges, les autres retenus par leurs hautes fonctions sur des terres proches ou lointaines, l'un même, qui contemple maintenant l'éternelle justice, à jamais absent ?

Il m'a été donné, par un privilège inespéré, de collaborer aux premiers travaux de cette œuvre où, dans toutes les forces de son autorité, se dégage, Messieurs, votre juridiction suprême. Après l'honneur qui m'était échu il y a deux ans, nul ne pouvait me paraître plus grand que celui de me présenter devant vous, dès le commencement de votre toute première activité statutaire, pour vous exprimer la confiance de mon Gouvernement : quel que soit le sens de l'avis que vous êtes actuellement, par le Conseil de la Société des Nations, priés de donner, soyez assurés, Messieurs, que mon Gouvernement s'incline d'avance devant lui : non pas seulement par esprit de discipline, en vertu d'une décision émanée de la plus haute autorité consultative ou judiciaire de la Société des Nations ; non pas seulement par respect et déférence au regard de votre juridiction souveraine, mais plus encore parce que vos décisions, quel qu'en soit le caractère, jugement ou avis, seront

original point of view. Other Governments announced their intention of presenting statements with regard to the question which is before you, not in a written form but orally. The Court was good enough to accord a favourable reception to this request for permission to make oral statements. Thenceforward, as much from a sentiment of courtesy towards foreign Governments which were Members of the International Labour Organisation, as from a sentiment of respect for the Court, the Government of the Republic could no longer abstain from participating in the oral proceedings which were about to commence. As far as I am concerned, I can only congratulate myself in respect of this decision, as it enables me respectfully to express to the Permanent Court of International Justice, sitting to consider an advisory opinion at this its first session, the sentiments of satisfaction and hope which are felt throughout the whole world, now that its establishment — so long and earnestly desired — is an accomplished fact.

Can I forget that mine was the imperishable honour of collaborating in this very place with a number of distinguished jurists, some of whom are present here to-day and adorn the Bench, while others are detained by their important duties in near or distant countries, and one, who now contemplates eternal justice, is for ever absent?

I have been granted the altogether unexpected privilege of collaborating with you at the outset of your task in the accomplishment of which your supreme jurisdiction, Gentlemen, will display all the force of its authority. After the honour which was conferred upon me two years ago, no honour could appear higher than that of appearing before you at the very beginning of your first statutory session, and of expressing the confidence felt by my Government. Whatever may be the opinion given by the Court on the question which it has been asked to consider by the Council of the League of Nations, rest assured, Gentlemen, that my Government is prepared to accept it in advance ; in doing so it is animated not only by the sense of discipline which a decision emanating from the highest consultative and judicial authority of the League of Nations demands, not only by respect and deference for your sovereign jurisdiction, but more still by the fact that your

toujours profondément pénétrées de science, de justice, et qu'au-dessus de nos hésitations, de nos tâtonnements, dissipant toute incertitude, votre avis fera, du doute, sortir la conviction, et, de l'obscurité, la lumière.

Dans la question qui est soumise à la Cour, les plus grandes difficultés ne viennent pas du texte, qui est sain, clair et précis : elles viennent de tout ce qui entoure le texte, elle viennent des travaux préparatoires au cours desquels il s'est lentement élaboré ; elles viennent d'interprétations postérieures qui ont été plus ou moins officiellement données. Aussi le Gouvernement français estime-t-il que, maintenant que tous les documents jetés autour du texte ont passé du secret à la publicité, il est du devoir de son porte-parole d'examiner avec vous tous ses alentours et tous les textes dans lesquels on voit se faire son élaboration. Cet examen, il semble bien qu'il ne soit pas de nature à modifier l'impression première que donne le texte du Traité de Paix ; bien au contraire, il l'apprécie, il la fortifie, il met peu à peu toutes choses en valeur ; il amène progressivement à distinguer ce qui a été simple intention de ce qui a été acte, ce qui a été velléité de ce qui a été résolution, ce qui a été simple hypothèse formulée de ce qui est devenu, mûrement pesé, une véritable décision.

C'est à maintes reprises que, dans la Commission de législation internationale du Travail de la Conférence de la Paix, il a été fait mention des ouvriers agricoles ; mais ce qui est véritablement caractéristique, c'est que toutes les fois que l'on a tenté d'assimiler le travail agricole au travail industriel, cela a été sans succès. Toutes les fois qu'une proposition a été faite dans ce sens, elle a été rejetée.

Rien de plus curieux, de plus caractéristique, de plus probant, que de voir peu à peu, au sein de la Conférence, dans la Commission de législation internationale du Travail, naître ce qui est aujourd'hui, dans la Société des Nations, l'Organisation permanente du Travail international.

La grande idée, ce fut à l'origine de créer une sorte de parlement et d'exécutif international du Travail. Dans la suite,

decisions, whether they take the form of judgments or opinions will always be permeated with knowledge and justice, and that, soaring above our hesitation, our gropings, your opinion, dispelling all uncertainty, will transform doubt into conviction and obscurity into light.

In the question submitted to the Court, the greatest difficulties do not arise from the text, which is clear and precise. They have their source in the circumstances which surround it. They come from the preparatory work in the course of which the text was slowly evolved. They come from later interpretations which have been more or less officially given. Consequently, the French Government believes, now that all the documents connected with the text have become public property, that it is the duty of its representative to investigate with you all the surrounding circumstances and all the documents in which the gradual evolution of the text may be observed. Such an examination does not appear to modify the first impression one obtains from the text of the Treaty of Peace. On the contrary, it affirms and strengthens this first impression ; it gradually brings out the relative values more clearly ; it progressively leads one to distinguish between mere intentions and what was actually carried into effect, between proposals and actual resolutions, between a simple hypothesis and a genuine fully considered decision.

Over and over again agricultural workers were mentioned at the Commission for International Labour legislation at the Peace Conference. But the most characteristic feature is that on every occasion that an attempt was made to assimilate agricultural to industrial labour, this attempt failed. Every time that a proposal of this sort was made, it was rejected.

There is nothing more interesting, more characteristic or more convincing than to watch the gradual growth within the Conference, at the meetings of the Commission on International Labour Legislation, of that which now is the Permanent International Labour Organisation of the League of Nations.

The fundamental idea was, originally, to create a sort of parliament and an international Labour executive. Later it

il fallut en rabattre de ce grand projet, et se borner à une organisation plus modeste, à la constitution, d'une part, d'une conférence générale des représentants des Membres de l'Organisation permanente internationale du Travail, puis, d'autre part, à la formation d'un Conseil d'administration sous la direction duquel se trouve placé le Bureau international du Travail.

Ainsi s'organisait ce que l'on peut appeler, toutes proportions gardées, la constitution du monde du Travail. Ainsi se créait ce que, toutes proportions gardées, on pouvait appeler son parlement, ce que, toutes proportions gardées encore, on pouvait appeler son gouvernement et, comme dans toute constitution véritablement digne de ce nom, une fois les pouvoirs établis, les organismes de législation et le gouvernement créés, tout naturellement on passait à la déclaration des droits. Puisqu'il s'agissait ici du travail, cette déclaration n'était plus, comme celles que firent les Gouvernements américain et français à la fin du XVIII^e siècle, une déclaration des droits de l'homme et du citoyen ; c'était une déclaration des droits du travailleur qui devrait prendre place à la Partie XIII du Traité de Paix.

Les clauses relatives au travail formaient un tout complet : gouvernement, déclaration des droits.

Si donc le travail agricole devait être assimilé au travail industriel, il devait trouver place tant dans l'organisation qui était proprement l'organisation gouvernementale (Conférence et Conseil d'administration) que dans le texte essentiel qui devait servir de guide à toutes les résolutions qui interviendraient ultérieurement dans le cours du travail de la Conférence. Il devait trouver une place dans la déclaration des droits, non pas une place vague, comme celle qui pouvait être accordée à un travail quelconque, salarié ou non salarié, par exemple le travail intellectuel, mais une place qui fût une place précise, directe, que dis-je, une place égale.

Nous devons précisément à l'activité magnifique du Bureau international du Travail de savoir que dans le monde du travail il y a plus de travailleurs agricoles que toute autre espèce de travailleurs. Si donc il y avait, dans cette Partie XIII du Traité de Paix, place pour le travail agricole, cette

was found necessary partially to abandon this ambitious scheme and to be content with a more modest organisation : the establishment of a general conference of representatives of Members of the Permanent International Labour Organisation and the formation of a Governing Body under the direction of which was placed the International Labour Office.

Thus was organised what may, without undue exaggeration, be called the constitution of the Labour world; thus was created what, without undue exaggeration, may be called its parliament; what, once more without undue exaggeration, may be called its government: and, as in the case of every real constitution worthy of the name, when the division of powers had been fixed, when the legislature and the government had been created, a declaration of rights was quite naturally the next point to be considered. But as this declaration concerned Labour, it did not take the form of those adopted by the American and French Governments at the end of the 18th century : it was not a declaration of the rights of man and of citizenship, but a declaration of the rights of the workers which was to be embodied in Part XIII of the Treaty of Peace.

The clauses relating to Labour were complete in themselves: they provided for a government and a declaration of rights.

If it was intended that agricultural labour should be assimilated to industrial labour, it should have found a place in the organisation which was in reality the organisation of government (the Conference and Governing Body) as well as in the relevant parts of the text which was to serve as a guide for all resolutions subsequently adopted in the course of the work of the Conference. It should have been given a place in the declaration of rights — not merely a vague reference such as might be accorded to some form of labour, wage-earning or otherwise — for example, intellectual labour, but a distinct and well-defined place, a position, shall I say, of equality.

It is to the magnificent work of the International Labour Office that we owe the knowledge that in the Labour world there are more agricultural labourers than any other kind of workers. If, therefore, it had been intended to reserve a place for agricultural labour in Part XIII of the Treaty of Peace,

place devait être d'autant plus nette, d'autant plus directe, que le travail agricole représente plus de la moitié de l'ensemble du travail salarié qui se trouve dans le monde.

C'est dans ce sens, en effet, qu'avec un très généreux esprit d'humanité, les membres de la Commission de législation internationale du Travail, à maintes reprises, s'efforcèrent d'exercer leur initiative.

La Conférence générale des représentants des Membres de l'Organisation internationale du Travail comporte : des délégués gouvernementaux, des délégués qui représentent les employeurs, des délégués qui représentent les travailleurs ressortissants à chacun des Membres de l'Organisation internationale du Travail.

Pour ceux qui pensent que le travail agricole devait prendre place, ici, à côté du travail industriel, il devenait nécessaire que, dans les prévisions du Traité, une représentation des travailleurs agricoles vînt se juxtaposer à celle des travailleurs industriels, une représentation des patrons agricoles vînt se juxtaposer à celle des patrons industriels. Et, en effet, le 9 février 1919, au sein de la Commission, — je m'en réfère au Recueil italien des procès-verbaux, rapports et documents de la Commission de la législation internationale du Travail, qui est le plus répandu et le plus facilement accessible ; c'est d'après lui que je vous demande la permission de faire des citations — donc, le 9 février 1919 (Recueil italien, page 45), M. Loucheur propose un amendement donnant deux voix non seulement aux gouvernements, mais encore aux patrons et ouvriers, en alléguant ce motif : « Cette méthode aura l'avantage de permettre l'introduction de représentants du monde agricole à la fois dans la délégation patronale et dans la délégation ouvrière, ce qui, surtout dans un pays comme la France, serait évidemment désirable. »

Cette proposition fut immédiatement appuyée par M. le baron Mayor des Planches. Au nom du Gouvernement italien, il demanda que la proposition de M. Loucheur fût prise en considération, car, pour l'Italie, pays où la classe agricole est très nombreuse et compte de nombreux syndicats, elle présentait également de l'intérêt.

A la séance suivante, le 10 février, un autre représentant

that place would have been all the more clearly defined and more unmistakable, having regard to the fact that it represents more than half the wage-earning labour of the world.

Animated by a generous spirit of humanity, the members of the Commission on International Labour Legislation repeatedly endeavoured to take the initiative in this direction.

The general Conference of representatives of Members of the International Labour Organisation includes : Government delegates, delegates representing the employers and delegates representing the workers of each of the Members of the International Labour Organisation.

In the minds of those who contended that agricultural labour should take its place side by side with industrial labour, it was necessary that provision should be made in the Treaty for the representation of agricultural labour side by side with industrial labour and for the representation of agricultural employers side by side with employers of industry. In fact, on February 9th, 1919, at the Commission — I am referring to the Italian Collection of Minutes, reports and documents of the Commission on International Labour Legislation, which is the most widely distributed and the most easily accessible collection, and I wish to request you permission to quote from it — on February 9th, 1919, then (Italian collection, page 95), M. Loucheur proposed an amendment granting two votes — not only to Governments, but also to employers and workers, his motive being that : "This method would have the advantage of enabling representatives of the agricultural world to be introduced both in the employers' delegation and in the workers' delegation, which would be undoubtedly desirable, particularly in countries like France."

This amendment was immediately supported by Baron Mayor des Planches. On behalf of the Italian Government, he requested that M. Loucheur's proposal should be considered, because in Italy, a country where the agricultural class was very numerous and had numerous trades unions, this question was of equal interest.

At the next meeting, on February 10th, another French

de la France, M. Colliard, soutient l'amendement qui a été proposé la veille par M. Loucheur (Recueil précédemment cité, page 48), tendant à ce qu'un délégué patronal et un délégué ouvrier appartenant à l'agriculture soient adjoints aux délégués représentant l'industrie.

À l'appui de cette proposition, M. Colliard fait principalement valoir les conditions de vie pénibles et arriérées des ouvriers agricoles. « Il est donc urgent, dit-il, de viser explicitement » — le texte porte bien : *viser explicitement* — « dans la législation internationale, le travail rural. »

Voilà la proposition directe de M. Colliard.

Le représentant italien propose qu'il y ait « dans chaque délégation deux représentants du gouvernement, deux représentants des patrons et deux représentants des ouvriers, mais leurs titres professionnels ne seraient pas spécifiés, ce qui permettrait de les choisir parmi les professions ayant l'importance nationale la plus grande sans être liés vis-à-vis de telle ou telle qualité de producteurs. (Même recueil, page 49.)

Voilà donc des propositions très nettes tendant à faire place aux représentants du travail agricole, à côté des représentants du travail strictement industriel.

Cette proposition n'a pas été prise en considération. L'amendement de M. Loucheur, mis aux voix, a été rejeté. L'agriculture n'aura pas de représentant spécial. D'autre part, une proposition additionnelle du comte Zoltowski, faite au nom de la Pologne, faisant valoir l'importance de la défense des intérêts agricoles et demandant que chaque délégation soit accompagnée de deux experts techniques, l'un auprès du délégué ouvrier, l'autre auprès du délégué, patronal pour représenter les intérêts agricoles, ne fut pas acceptée.

Rien n'empêche les Etats de procéder ainsi, rien non plus ne les y oblige. La constitution de l'Organisation internationale du Travail s'achève sans qu'aucune clause y soit proposée en faveur des travailleurs agricoles.

representative, M. Colliard, supported the amendment which had been proposed the day before by M. Loucheur (*cf.* the same collection, page 98). He supported the amendment, proposed on the previous day by M. Loucheur, to the effect that an employers' delegate and a workers' delegate representing agriculture should be added to the delegates representing industry.

In support of this proposal, M. Colliard principally laid stress on the backward and distressing conditions of agricultural labourers. It is particularly urgent, he says, to refer explicitly to agricultural labour in international legislation — the text contains these very words: "to refer explicitly" (*viser explicitement*).

That is M. Colliard's proposal.

The Italian representative proposed that: "Each delegation should consist of two representatives of the Government, two representatives of the employers and two representatives of the workers, but their industrial qualifications should not be specified, whereby it would be possible to select them from the most important national industry in each case without it being necessary to draw them from any specified industry". (Same collection of documents, p. 99).

These are perfectly definite proposals intended to admit representatives of agricultural labour side by side with the representatives of strictly industrial labour.

This proposal was not considered. M. Loucheur's amendment, on being put to the vote, was rejected. Agriculture was not to have a special representative. Moreover, another proposal made by Count Zoltowski, on behalf of Poland, who laid stress on the importance of protecting agricultural interests and asked that each delegation should be accompanied by two technical experts: one attached to the workers' delegate and another to the employers' delegate to represent agricultural interests, was likewise not accepted.

There is nothing to prevent States from adopting this method of procedure, but nor is there anything to oblige them to do so. The constitution of the Permanent International Labour Organisation was completed without any clause being proposed in favour of agricultural labour.

Il est vrai qu'un peu plus tard, transmettant au Président de la délégation allemande ses observations au sujet des demandes d'explications qu'il avait présentées sur le Traité de Paix, M. Clémenceau terminait ainsi à la date du 31 mai 1919 : « Il convient de rappeler, disait-il, que dans beaucoup d'Etats un très grand nombre de travailleurs s'emploient dans l'agriculture et ne sont pas, en général, groupés en associations professionnelles. Il semble donc tout particulièrement indiqué que leurs gouvernements représentent leurs intérêts au sein de la Conférence. » Ainsi, que reste-t-il des propositions qui avaient été faites au sein de la Commission de législation du Travail de la Conférence ? Rien, si ce n'est, pour ce qui concerne les intérêts agricoles, fondus dans l'ensemble des intérêts de la nation, qu'ils seraient représentés, d'une manière tout à fait générale, par les délégués des gouvernements.

Pour les travailleurs industriels : représentation directe ; pour les travailleurs agricoles : représentation par procuration indirecte, représentation nationale. Cela s'explique d'ailleurs par le fait que, sur bien des points, il peut y avoir connexion entre l'intérêt agricole et l'intérêt industriel, et qu'à certains moments on n'aperçoit pas toujours la ligne de séparation des uns et des autres.

Il existe aussi, en ce qui concerne les travailleurs agricoles, la possibilité de s'adjoindre accessoirement un travail industriel supplémentaire. C'est ainsi qu'il existe une certaine connexion des intérêts industriels, mais c'est seulement dans les limites de cette connexion qu'une représentation est possible.

Pour l'agriculture, il n'y a pas, comme pour l'industrie, de représentation distincte. Elle se trouve simplement fondue dans l'ensemble des intérêts nationaux, auxquels du reste elle est profondément liée.

Est-il admissible que dans l'organisation caractéristique, essentiellement démocratique, du monde du travail, si cette organisation a une compétence en ce qui concerne le travail agricole comme en ce qui concerne le travail industriel, le travail agricole, qui représente plus de la moitié des travailleurs, n'ait pas une place au moins égale à côté de l'autre ? Est-il admissible qu'il n'en soit pas fait mention,¹ et que ce

It is true that a little later, M. Clémenceau, on May 31st, 1919, when transmitting his observations to the President of the German delegation in response to the latter's request for explanations regarding the Treaty of Peace, concluded as follows: "We must remember", he said, "that in many States a great number of workers are engaged in agriculture and they are not as a rule organised into trades unions. It would appear, therefore, to be clearly indicated that their Governments should represent their interests at the Conference." And so, what remains of the proposals made by the Commission on Labour Legislation to the Conference? Nothing, except that agricultural interests, in so far as they are merged in the interests of the nation as a whole, may be represented in quite a general way by the delegates of the Governments.

For industrial labourers, direct representation for agricultural labourers — indirect representation by means of national representatives. This may, however, be explained by the fact that, in many questions, agricultural and industrial interests may be interconnected and that, at times, it is not always easy to distinguish between the two.

It is also possible for agricultural workers to engage in some subsidiary industrial employment. In this way a certain connection with industrial interests is created, but it is only within the limits of this connection that representation is possible.

As regards agriculture, there is no separate representation as in the case of industry. It is simply merged in the national interests as a whole with which, by the way, it is very closely allied.

Is it conceivable, in the most characteristic and most essentially democratic organisation of the Labour world, assuming that this organisation is competent to deal with agricultural labour questions as well as with industrial questions, that agricultural labour, which represents more than half of the workers of the world, would not occupy a position at least equal to that of industrial labour. Is it conceivable that no

ne soit que par procuration que, d'après la déclaration de M. Clémenceau, ses intérêts soient défendus ?

Un tel résultat est manifestement inacceptable. L'égalité des travailleurs ne le permet pas. Le caractère démocratique de la représentation dans l'Organisation permanente internationale du Travail ne le tolère pas. Donc, il n'y a pas ici cette égalité de représentation qui est aussi nécessaire au nom des principes les plus élémentaires du droit public moderne qu'au nom de la démocratie. S'il n'y a pas de représentation, c'est qu'en matière de travail agricole il n'y a, pour l'organisation créée par la Partie XIII du Traité de Paix, aucune espèce de compétence.

Si, d'autre part, on passe à la constitution de cet autre organe de l'Organisation internationale du Travail, qui est le Conseil d'administration, sous la direction duquel le Bureau international du Travail exerce son activité, qu'y lit-on, à l'article 393, paragraphe 3 ?

« Sur les douze personnes représentant les gouvernements, huit sont nommées par les Membres dont l'importance industrielle est la plus considérable. »

On appuie toujours sur la question industrielle et on ne donne pas toute son importance à la question agricole. Toujours, lorsqu'il s'agit d'organiser ce qui sera l'ébauche d'un Gouvernement international du Travail, on fait une distinction entre l'agriculture et l'industrie. On parle toujours expressément de l'industrie, sans faire mention de l'agriculture, et on en arrive ainsi à des résultats qui ne laissent pas d'être profondément impressionnants. En faisant le tour de cette constitution qu'est la Partie XIII du Traité de Paix, on arrive dans sa deuxième partie, et non pas dans le préambule comme dans les déclarations américaine et française des droits, on arrive, dis-je, à des principes généraux (Section II) qui constituent la charte internationale du Travail, la déclaration des droits des travailleurs. Eh bien ! dans cette déclaration des droits des travailleurs, il n'est parlé que d'une façon toute générale des *travailleurs salariés*, et le travailleur salarié peut être aussi bien intellectuel qu'agricole (Préambule de la Section II, article 427). Mais dans la suite, lorsque cette déclaration des droits du travailleur doit appliquer une

reference should be made to it and that its interests should only be indirectly represented, as M. Clémenceau has stated ?

This is manifestly an impossible situation. The principle of equality among workers forbids it. The democratic character of the system of representation in the Permanent International Labour Organisation will not tolerate it. This equality of representation, then, which both the most elementary principles of modern public law and the principles of democracy proclaim to be necessary, does not exist. The fact that no such representation is provided for implies that, as regards agricultural labour, the Organisation set up by Part XIII of the Treaty of Peace has no sort of competence.

If we now turn to the constitution of that other organ of the Permanent International Labour Organisation, the Governing Body, which directs the activities of the International Labour Office, what do we find in paragraph 3 of Article 393 ?

“Of the twelve persons representing the Governments, eight shall be nominated by the Members which are of the chief industrial importance.”

Special stress is once more laid on the industrial question and agriculture is not treated with the importance which it deserves. On every occasion when the organisation of what is intended to be the framework of an International Labour Government is under consideration, a distinction is drawn between agriculture and industry. Industry is always expressly mentioned without any reference to agriculture and from this fact conclusions are to be drawn which cannot fail to create a profound impression. If we examine the constitution in Part XIII of the Treaty of Peace, we find in its second part — not in its Preamble, as was the case in the French and American declaration of rights — we find there, I say, general principles (Section II) which constitute the charter of International Labour, the declaration of rights of the workers. In this declaration of rights, *wage-earning workers* are mentioned in quite general terms which refer equally to those engaged in intellectual work or in agriculture (Preamble of Section II, Article 427). Further on, however, in this declaration of rights, when a precise definition has to be employed, when a clearly

formule précise, un droit qui soit précisé, un droit distinct de l'ensemble des droits qui sont, comme le droit d'association, reconnus à tous, lorsqu'il s'agit d'un de ces droits qui sont simplement du droit du travail en action, comme la journée de huit heures, le repos hebdomadaire, la suppression du travail des enfants (article 427), que trouve-t-on ? On trouve une formule qui ne peut pas s'appliquer au travail agricole.

Pourquoi ? Mais parce que précisément au cours des travaux de la Commission de législation internationale du Travail, chaque fois que s'est produite une intervention en faveur du travail agricole, elle a échoué. L'assimilation était ainsi véritablement impraticable, et c'est cet échec qui ressort quand on examine le développement des travaux de la Commission de législation internationale du Travail.

Messieurs, les travaux préparatoires du Traité sont extrêmement précis en ce qui concerne l'inapplicabilité aux travailleurs de l'agriculture de la déclaration des droits du travail, pour autant qu'il s'agisse de droits spécifiques du travail industriel, comme la journée de huit heures, par exemple.

Sans doute, à maintes reprises, on trouve au cours des travaux préparatoires un certain souci de se préoccuper des ouvriers de l'agriculture, de ces ouvriers agricoles qui ont été si méritants pendant la guerre. La Conférence n'est pas sans essayer de vouloir assimiler les salariés de l'agriculture à ceux de l'industrie et du commerce dans la déclaration des droits du travailleur ; mais, de la discussion qui s'élève au sein de la Commission de législation internationale du Travail — Commission de techniciens — il résulte que c'est seulement à l'industrie et au commerce que se limitera l'application de l'article 427 qui établit véritablement les droits spécifiques du travail.

M. Jouhaux, délégué de la France, fait remarquer que la journée de huit heures est demandée par l'unanimité des classes ouvrières de tous les pays. Il dit qu'elle doit être inscrite au premier rang des clauses à insérer dans le Traité de Paix. M. le baron Mayor des Planches, délégué italien, insiste dans le même sens. Il dit que des pourparlers sont en cours pour introduire la journée de huit heures dans le travail agricole (Recueil italien, page 131).

defined right — a right distinct from those, such as the right of association, which are conceded to all — when a right of this kind is in question, which is simply applied labour legislation, such, for instance, as the eight-hour day, the weekly rest, the abolition of child labour (Article 427), what do we find? We find a formula which cannot be read as applying to agricultural labour.

Why? Simply because in the course of the activities of the Commission on International Labour Legislation, on every occasion on which any motion was brought forward on behalf of agricultural labour it failed. Such an assimilation was in fact impracticable and this failure becomes evident from a study of the progress of the labours of the Commission on International Labour Legislation.

Gentlemen, the records of the work preparatory to the Treaty demonstrate very clearly that the declaration of rights of labour is inapplicable to agricultural labour in so far as specific rights of industrial labour, such as the eight-hour day, for example, are concerned.

Undoubtedly, on many occasions, we find evidence in the course of the preparatory work of a certain anxiety to deal with the needs of agricultural labourers, whose conduct was so meritorious during the war. The Conference did undoubtedly endeavour to assimilate the agricultural wage-earners with those employed in industry or trade in its declaration of the rights of the worker; but the discussion which arose within the Commission on International Labour Legislation — a Commission of technical experts — shows that Article 427, which establishes the specific rights of labour, can only be applied to industry and commerce.

M. Jouhaux, the delegate of France, remarked that the eight-hour day was unanimously demanded by the working classes of all countries. He asserted that it should be placed among the first clauses to be embodied in the Treaty of Peace, Baron Mayor des Planches, the Italian delegate, supported this claim. He asserted that negotiations were in progress for the application of the eight-hour day to agricultural labour (Italian Collection, page 255).

Ainsi, l'attention de la Commission de législation du Travail se trouve expressément appelée sur la possibilité d'une extension du principe de la journée de huit heures aux salariés de l'agriculture ; mais au moment où la charte du travail, qui, dans la pensée de la Commission, va devenir un document historique au même titre que la Déclaration américaine de l'indépendance et la Déclaration des droits de l'homme, au moment où cette charte commence à s'élaborer, les délégués, conscients de l'importance de la décision qu'ils vont prendre et désireux d'en atténuer les difficultés en supprimant les plus graves obstacles, prennent deux résolutions. La première exige qu'aucune clause ne soit transmise à la Conférence de la Paix par la Commission du Travail si elle n'est approuvée par une majorité des deux tiers (Recueil déjà cité, page 213).

Dans sa deuxième résolution, la Conférence décide de serrer de très près le texte des propositions qui seront formulées. Le délégué belge fait une réserve en faveur de l'application du principe des huit heures au travail commercial pendant la période de reconstitution de la Belgique, à la suite des ravages de la guerre. Le délégué tchécoslovaque, en ce qui concerne son pays, est d'avis d'accepter le principe des huit heures non seulement pour les travailleurs industriels et commerciaux, mais aussi pour les travailleurs agricoles, sauf mise au point des détails. Il est absolument impossible de trouver un appui sérieux à la proposition tchécoslovaque.

Lorsqu'on en arrive à l'examen, non plus même de la journée de huit heures, mais simplement du principe du maximum hebdomadaire de la durée du travail dans l'agriculture (Recueil italien, page 267), M. Arthur Fontaine, délégué français, rappelle que la délégation française n'a pas visé spécialement les travailleurs agricoles dans la proposition relative à la durée du travail hebdomadaire. Un maximum hebdomadaire serait difficile à respecter ; il faut se contenter d'un maximum très large et sans efficacité réelle. Voilà ce que déclare formellement M. Fontaine.

A l'article 427 du Traité de Paix, dans cette charte internationale du travail, qui doit être pour les salariés ce que les

Thus, the attention of the Commission on Labour Legislation was expressly drawn to the possibility of an extension of the principle of the eight-hour day to agricultural wage-earners ; but when the Labour charter, which in the eyes of the Commission was to become an historical document, like the American Declaration of Independence or the Declaration of the Rights of Man, just at the time when this labour charter was in process of preparation, the delegates, conscious of the importance of the decisions they were about to take and being desirous of avoiding future difficulties by removing the most serious obstacles, adopted two resolutions. The first prohibited the submission of any clause by the Commission on Labour to the Conference of Peace unless it was approved by a two-thirds majority (Same collection of documents, page 286).

By its second resolution, the Conference decided to submit to a very searching examination the text of all proposals made. The Belgian delegate made a reservation regarding the application of the principle of the eight-hour day to labour employed in trade during the period of reconstruction in Belgium after the ravages of the War. The Czechoslovak delegate was in favour of accepting an eight-hour day as regards his country, not only for industrial labour and workers employed in trade, but also for agricultural labourers, subject to certain adjustments as regards point of detail. It is impossible to find any evidence that any real support was given to the Czechoslovak proposal.

Leaving the question of the eight-hour day and turning to the examination of the principle of a weekly maximum duration of work for agricultural labour (Italian Collection, p. 351), we find that M. Arthur Fontaine, the French delegate, pointed out that the French delegation had not specially in mind agricultural workers in the proposal relating to the length of the working week. It would be difficult to observe a weekly maximum. It would therefore be necessary to be satisfied with a maximum for a long period which would not be really effective. Such is M. Fontaine's categorical statement.

In Article 427 of the Treaty of Peace, in this International Charter of Labour, which is to be for wage-earners what the

déclarations américaine et française de 1776 et de 1789 furent pour le citoyen, il n'est pas fait mention de la réglementation du travail agricole.

Dès que le texte sort des généralités pour devenir précis, le Traité se trouve immédiatement muet en ce qui concerne le travailleur agricole. Il est cependant précis en ce qui concerne les travailleurs industriels, et cette situation est telle, cette différence entre le travail agricole et le travail industriel est si nettement marquée, que le Président de la Commission, M. Samuel Gompers, fait généreusement la proposition suivante : « De toutes les manières qui paraîtront praticables, les salariés de l'agriculture devront être mis à même de bénéficier d'une législation du travail équitable. »

Pourquoi cette proposition ? Mais précisément parce que tout ce qui avait été dit précédemment du travail industriel ne pouvait pas s'appliquer au travailleur agricole. Pour celui-ci, au lieu d'une formule directe et précise, il fallait un texte nouveau, plus général, très vague, qui le distingue du précédent. Le texte porte : « de toutes les manières qui paraîtront praticables, les salariés agricoles devront être mis à même », etc. Voilà la proposition de M. Gompers, qui trouve immédiatement un appui auprès de M. le baron Mayor des Planches. Ainsi, il devient clair que, pour les travailleurs agricoles, les dispositions précédemment adoptées, telles la journée de huit heures, le repos hebdomadaire, le travail des enfants (clauses 4, 5, 6 de l'article 427), ne sont pas applicables. Rien n'a été fait, rien n'a été dit en faveur des ouvriers agricoles, sans quoi la proposition de M. Gompers devenait absolument inutile.

M. Mahaim, délégué de la Belgique, n'a pensé qu'aux travailleurs industriels.

M. Fontaine déclare que le texte relatif à l'âge d'admission des enfants au travail ne s'applique qu'au travail industriel. D'une tout autre portée est la déclaration de sir Malcolm Delevingne, qui expose que, pour la première fois, la Commission, pour ce qui concerne la question agricole, se trouve placée, non plus au point de vue international, mais au point de vue national. Il ne considère plus la question sous un angle international, mais sous un angle national. Et c'est pour cela

American and French declarations of 1776 and 1789 were for the citizen, no mention is made of the regulation of agricultural labour.

As soon as the terms used cease to be general and become specific, the Treaty becomes silent as regards the agricultural labourer. It is quite specific, however, with regard to industrial labourers, and this difference in the treatment of agricultural labour and industrial labour is so marked that the Chairman of the Commission, Mr. Samuel Gompers, generously made the following proposal: "In every way that may be practicable, agricultural workers should be the equal beneficiaries of an equitable labour legislation."

Why did he make this proposal? Precisely because all that had been said with regard to industrial labour could not be applied to agricultural labourers. In the case of the latter, instead of precise and well-defined provisions, another more general and more indefinite formula would have to be employed; one which would make a distinction between it and the other branch of labour. The proposal runs: "In every way that may be practicable, agricultural workers should be, etc." That was the proposal of Mr. Gompers, who was at once supported by Baron Mayor des Planches. It thus becomes clear that, as far as concerns agricultural labourers, the provisions already adopted, such as the eight-hour day, the weekly day of rest, child labour (clauses 4, 5 and 6 of Article 427), do not apply. Nothing was done, nothing was said in favour of agricultural labour and so the proposal of Mr. Gompers became absolutely ineffective.

M. Mahaim, the Belgian delegate, considered only industrial labourers.

M. Fontaine declared that the text, which refers to the minimum age at which children should commence work, applied only to industrial labour. Sir Malcolm Delevingne's statement is of a totally different character. It brings out that the Commission, in dealing with agriculture, had for the first time to adopt a national, as opposed to an international, point of view. He considered the question no longer from an international but from a national standpoint. That was the reason

qu'il est adversaire de la proposition nouvelle que vient de faire M. Gompers.

Cette proposition n'est pas acceptée, n'ayant pas réuni les deux tiers des voix (huit pour, six contre) ; elle n'est donc pas transmise à la Conférence, et ne trouve pas place dans l'article 427. Cette proposition Gompers avait un double aspect : un aspect négatif, en ce sens qu'elle reconnaissait que les textes qui sont aujourd'hui les clauses 4, 5 et 6 de l'article 427 ne s'appliquaient qu'au travail de l'industrie et du commerce ; et elle avait un aspect positif, en ce sens qu'elle permettait, en termes d'ailleurs très vagues, aux salariés de l'agriculture, sous une forme de législation équitable, une certaine protection dans les conditions toutes spéciales de leur travail.

En ce qui concerne le premier aspect de la proposition de M. Gompers, elle fut unanimement acceptée. Le second aspect de la proposition en question, l'aspect positif, fut repoussé dans des conditions telles qu'il ne doit plus en rester trace dans le texte transmis à la Conférence de la Paix.

Lorsqu'on en arrive à de minimes détails, relativement à une proposition d'organisation d'inspection dans le travail industriel et de l'agriculture, le mot « agriculture » tombe au moment où le texte est soumis à la Commission, après une observation de M. Fontaine, qui veut que la résolution ne signifie pas qu'il soit créé des services distincts pour l'industrie, pour le commerce et l'agriculture, mais qu'il s'agisse d'un service d'inspection que chaque Etat aménagera suivant son gré, et que le texte qui devait devenir l'article 9 du Traité ne s'étende à l'agriculture que pour autant que chaque Etat en décide ainsi, en pleine liberté.

La déclaration des droits du Travail, en ce qu'elle a de véritablement spécifique aux travailleurs salariés, ne s'applique qu'aux travailleurs industriels et commerciaux. Elle ne s'applique pas aux travailleurs agricoles.

Rien n'est plus caractéristique que le texte par lequel la Commission de législation internationale du Travail termine ses délibérations (Recueil italien des procès-verbaux de la Conférence de la Paix). « Les Hautes Parties contractantes », dit

for his opposition to the new proposal which Mr. Gompers had made.

This proposal was not accepted as it did not obtain two-thirds of the votes cast (8 for and 6 against). It was therefore not transmitted to the Conference and was not embodied in Article 427. The Gompers proposal contained two statements : a negative element in that it recognised that the text which is now embodied in clauses 4, 5 and 6 in Article 427 only applied to labour of an industrial or commercial character and a positive element in that it afforded, in very vague terms and subject to the special conditions prevailing in their occupation, a certain measure of protection to agricultural wage-earners in the form of equitable legislation.

As regards the first element of Mr. Gompers' proposal, it was unanimously accepted; the second element of the proposal in question — the positive one — was rejected in circumstances which prove that no trace of it can have been left in the text which was transmitted to the Peace Conference.

Turning to the consideration of certain minor details in connection with a proposal for the organisation of an inspectorate of industrial and agricultural labour, the word "agriculture" was dropped when the text was submitted to the Commission, as a result of a remark made by M. Fontaine, who desired that the resolution should not imply that there should be distinct services for industry, for commerce and for agriculture, but rather a system of inspection, to be arranged by each State as it thought fit and that the text which was to become Article 9 of the Treaty, should extend to agriculture only in so far as each State in its own unfettered discretion should decide.

The declaration of the rights of Labour, in so far as it applies specifically to wage-earning workers, applies only to industrial and commercial workers. It does not apply to agricultural workers.

Nothing could be more characteristic than the terms in which the Commission on International Labour Legislation concluded its deliberations (Italian Collection of the Minutes of the Peace Conference). "The High Contracting Parties (see

ce texte (Protocole n° 5 de la Conférence des Préliminaires de Paix, page 52), « acceptent les principes et s'engagent à en poursuivre la réalisation, conformément aux indications qui seront données, en ce qui concerne leur application, par la Conférence internationale du Travail. »

Je passe le *primo* et le *secundo*, qui sont des dispositions tellement générales qu'elles s'appliquent à toute espèce de travailleurs, quels qu'ils puissent être, à toute espèce de personnes, quelles qu'elles puissent être, et accordant, par exemple, le droit d'association qui se trouve visé dans le *secundo* des alinéas.

J'en arrive au *tercio*.

Si l'on se reporte au texte que je lisais à la page 52 du Protocole n° 5 des séances plénières de la Conférence des Préliminaires de Paix, on trouve, sous le titre : « Textes proposés par la Commission de législation internationale du Travail », des formules qui ne peuvent laisser aucun doute :

« 3°. — Aucun enfant ne sera admis à travailler dans l'industrie ou le commerce avant l'âge de 14 ans, de manière à sauvegarder le développement de ses forces et de son instruction. »

« 7°. — Limitation des heures de travail dans l'industrie, sur la base de huit heures par jour ou de quarante-huit heures par semaine, sauf exception pour les pays où les conditions climatériques, le développement rudimentaire de l'organisation industrielle ou d'autres circonstances spéciales déterminent des différences notables dans le rendement du travail. »

Voilà des formules absolument nettes.

Sans doute, ce n'est pas là le texte qui est devenu le texte définitif. Au dernier moment, il y a eu une modification qui s'est opérée lorsque la Commission de législation internationale du Travail était dessaisie, lorsque par conséquent la parole n'était plus aux techniciens, aux experts, mais passait à la Conférence plénière.

A cette Conférence plénière, le texte proposé par la Commission de législation du Travail a semblé à certains égards trop précis, trop catégorique, trop impératif et, suivant une

Protocol No. 5 of the Preliminary Peace Conference, page 52) declare their acceptance of the following principles and engage to take all necessary steps to secure their realisation in accordance with the recommendations to be made by the International Labour Conference as to their practical application."

I shall not touch upon the first and second provisions, which are so general that they apply to all kinds of workers and to persons of every description and which confer, for example, the right of association which is dealt with in the second paragraph.

I now come to the third paragraph.

On referring to the text which I have read, which is to be found on page 52 of Protocol No. 5 of the Plenary Meetings of the Preliminary Peace Conference, we find under the heading "Clauses proposed by the Commission on International Labour Legislation" passages which dispel any doubt on the matter:

"(3) No child should be permitted to be employed in industry or commerce before the age of fourteen years, in order that every child may be ensured reasonable opportunities for mental and physical education."

.....
 "(7) Limitation of the hours of work in industry on the basis of eight hours a day or forty-eight hours a week, subject to an exception for countries in which climatic conditions, the imperfect development of industrial organisation or other special circumstances render the industrial efficiency of the workers substantially different."

These provisions are absolutely clear.

It is true that that is not the final wording of the text. At the last moment a modification was introduced in the text when it was no longer before the Commission on International Labour Legislation and when consequently, the matter was no longer in the hands of technical experts but had passed to the Plenary Conference.

At this plenary meeting of the Conference, the text proposed by the Commission on International Labour Legislation appeared in some respects to be too precise, too categorical, too

formule qui définit bien l'œuvre accomplie, que j'emprunte à M. Vandervelde, qui prit la parole avec une autorité toute particulière dans la séance du 28 avril, il fallut *l'estomper*. On procéda donc à un estompage et l'on opéra un remaniement des textes. Le préambule est devenu à dessein extrêmement général et vague ; vous trouverez, aux pages 52 et 53, les deux textes en face l'un de l'autre ; rien n'est plus instructif, rien n'est plus probant que cette opposition, dans le même document, de la proposition de la Commission et du contre-projet présenté par sir Robert Borden, lequel devait devenir l'article 427 du Traité. On y constate qu'après un remaniement du préambule dans lequel on veut introduire plus d'air, plus de largeur, mais dans des termes essentiellement vagues, puisque la précédente rédaction était trop précise et trop impérative, on est arrivé à tout estomper, même des dispositions comme les dispositions spéciales en vertu desquelles la limitation des heures de travail s'appliquait à l'industrie, ou comme la règle posée pour le travail des enfants, qui fut rendue applicable au travail dans l'industrie ou le commerce, et on lit, à la fin du préambule, page 53 :

« Parmi ces méthodes et ces principes qui constituent les droits essentiels du travailleur dans cette charte internationale du travail, les suivants paraissent aux Hautes Parties contractantes être d'importance particulière et urgente :

« 4^o. — L'adoption de la journée de huit heures ou de la semaine de quarante-huit heures comme but à atteindre, partout où il n'a pas encore été obtenu.

« 6^o. — La suppression du travail des enfants et l'obligation d'apporter au travail des jeunes gens des deux sexes les limitations nécessaires pour leur permettre de continuer leur éducation et assurer leur développement physique. »

Dans ces paragraphes 4^o et 6^o, correspondant aux anciens 7^o et 3^o du texte de la Commission, y a-t-il, avec la suppression de certaines précisions du texte ancien, une reprise de sens ? S'il en était ainsi, il y aurait dans ces textes plus qu'une modification de forme, il y aurait une modification de fond, et quelle modification ! Une modification que les techniciens

imperative and, in words which well describe what was actually done — words which I borrow from M. Vandervelde, who spoke with very great authority at the meeting of April 28th, — it required to be *toned down*. The Conference therefore undertook to tone down the text, but in actual fact changed it. The Preamble was purposely made extremely general and vague. You will, on pages 52 and 53, find the two texts compared. Nothing could be more instructive, nothing could be more convincing than this comparison, in the same document, between the proposal of the Commission and the counter-proposal presented by Sir Robert Borden, which was to be embodied in Article 427 of the Treaty. It is to be observed that, after altering the Preamble, to which it was desired to give a wider scope, whilst confining it to essentially general terms, since the preceding draft had been too precise and too imperative, the Conference proceeded to tone down everything, even provisions, such as the special provisions whereby the limitation of working hours was made to apply to industry, or the rule laid down for child labour was made to apply to industrial and commercial labour, and we read at the end of the Preamble on page 53 :

“Among these methods and principles . . . , the following seem to the High Contracting Parties to be of special and urgent importance :

“Fourth — The adoption of an eight-hour day or a forty-eight-hour week as the standard to be aimed at where it has not already been attained.”

“Sixth — The abolition of child labour and the imposition of such limitations on the labour of young persons as shall permit the continuation of their education and assure their proper physical development.”

In these paragraphs 4 and 6, which correspond to the former paragraphs 7 and 3 of the text of the Commission, does the suppression of certain definitions of the old text imply a change in the sense? If this were so, there would be more than a mere modification in the form of these texts; there would be a fundamental change — and what a change!

de la Commission de législation du Travail n'avaient pas cru, après un examen très attentif, devoir permettre ; et ce serait au dernier moment, le 28 avril, alors que la délégation allemande arrive et que, le 7 mai, le texte va lui être remis à Versailles, que, subitement, s'accomplirait une transformation aussi profonde, sans le concours des techniciens et sans aucune de ces résistances qui, si souvent, s'étaient fait jour dans les travaux de la Commission internationale.

Cela étant, il n'est pas possible que le changement puisse avoir une autre portée qu'une portée de forme : il ne touche pas le fond. Il n'étend pas de l'industrie ou du commerce à l'agriculture ce qui, dans le texte sorti des délibérations de la Commission, ne s'appliquait qu'à l'industrie et au commerce, à la suite d'une discussion qui avait fait écarter toute extension à l'agriculture.

Ceci n'est pas seulement une nécessité matérielle, une nécessité logique ; c'est la constatation même que fait en séance publique, dans la séance du 28 avril 1919, M. Vandervelde, qui déclare, après sir Robert Borden, directement responsable du texte nouveau, « qu'il y a là simplement une nouvelle distribution du sujet, mais pas de modification au fond. » M. Vandervelde, donnant son approbation à l'amendement, s'exprimait ainsi :

« Ainsi que vient de le dire sir Robert Borden, il suffit de comparer les deux textes pour se convaincre qu'il n'y a entre eux aucune différence essentielle. Le texte de la Commission était plus précis ; mais au cours des échanges de vues qui ont précédé cette réunion, nous avons pu nous convaincre, que, pour réaliser l'unanimité entre les représentants des trente-deux nations situées dans toutes les parties du monde, un peu d'estompage, si je puis m'exprimer ainsi, était indispensable.

« Nous avons donc légèrement estompé les textes. Je me rallie entièrement au texte final proposé par sir Robert Borden. Je le fais d'autant plus volontiers que, sur les questions qui tiennent plus particulièrement

A change which the technical experts of the Commission on Labour Legislation, after careful consideration, did not think fit to make ; this would mean that at the last moment, on April 28th, when the German Delegation was about to arrive, and when the text was to be handed to them at Versailles on May 7th, a complete transformation was suddenly made without the assistance of technical experts and without any trace of the opposition which had so often been manifested during the sittings of the International Commission.

In view of these facts, it is not possible to infer that the change was anything more than a change of form. It is not a fundamental alteration. It does not extend to agriculture provisions which, according to the text elaborated during the deliberations of the Commission, were to be applied only to industry and commerce, a conclusion which was arrived at after a discussion during which the extension of the provisions to agriculture was definitely rejected.

This is not merely a question of material necessity, of moral and logical necessity. A definite statement to this effect was made by M. Vandervelde at a public meeting on April 28th, 1919. After Sir Robert Borden, who was directly responsible for the new text, M. Vandervelde said : "This is merely a rearrangement of the subject and not a fundamental modification." M. Vandervelde, in approving the amendment, expressed himself in the following words :

"As Sir Robert Borden has just said, a mere comparison of the two texts suffices to show that there is no essential difference between them. The text proposed by the Commission was more precise, and I may say that my personal preferences were for such precision. However, in the course of the exchange of views which preceded this meeting, we have convinced ourselves that in order to secure unanimity between the representatives of the 32 nations, situated in every corner of the globe, a little scumbling, if I may use the phrase, was indispensable.

"We have therefore slightly scumbled the text, and I give my complete adhesion to the final text proposed by Sir Robert Borden. I do so all the more gladly because, as regards the questions to which European

à cœur aux ouvriers européens : la liberté syndicale, le minimum de salaire, les huit heures, les deux textes sont à peu près identiques. »

Oui, en ce qui concerne la liberté syndicale, je le veux bien, puisque l'on parle ici, dans l'un et dans l'autre texte, dans les termes les plus larges, d'un droit d'association qui s'étend au delà des travailleurs de l'industrie, du commerce et de l'agriculture, même jusqu'à toute espèce d'activité professionnelle, que dis-je ! jusqu'à toute espèce d'activité, quelle qu'elle soit ; mais en ce qui concerne la journée de huit heures, que les deux textes, comme le dit M. Vandervelde, soient identiques, cela signifie que l'estompage n'a porté que sur la forme et non pas sur le fond : le texte qui, primitivement, ne devait s'appliquer qu'à l'industrie et au commerce, ne peut pas, dans la seconde rédaction, s'appliquer à l'agriculture.

Voilà, Messieurs, la conclusion qui ressort naturellement de l'examen de ces deux textes.

Il est vrai que M. Vandervelde, après cette déclaration si catégorique et si nette, demande à sir Robert Borden une retouche au préambule du nouveau texte.

Le texte nouveau de ce préambule, très différent de l'ancien, commence ainsi :

« Les Hautes Parties contractantes, reconnaissant que le bien-être physique, moral et intellectuel des salariés industriels est d'une importance essentielle au point de vue international, ont établi un mécanisme permanent associé à celui de la Société des Nations, pour parvenir à ce but élevé . . . »

Ici se place l'observation de M. Vandervelde (protocole cité, page 27) :

« D'accord avec M. Fontaine, directeur de l'Office du Travail en France, je propose de dire « travailleurs salariés », car il a toujours été entendu, dans les travaux de la Conférence, que la législation internationale du travail devrait s'appliquer aussi bien aux salariés de l'agriculture qu'à ceux de l'industrie. C'est d'ailleurs la portée du texte anglais. »

Voilà une déclaration formelle. M. Vandervelde demande que l'expression « salariés industriels » soit remplacée par une

working men are more especially attached, that is syndical liberty, a minimum wage, and the eight-hour day, the two texts are well-nigh identical."

As regards the right of association, I am willing to concede this point, since a right of association is referred to in both texts in the widest terms, a right which extends beyond industrial, commercial and even agricultural workers to those engaged in every form of employment; nay, I can go even further and say to every conceivable form of activity. As regards the eight-hour day, however, the fact that, as M. Vandervelde has said, both texts are identical, signifies that the modification was one of form only and did not affect the principle. The text, which as originally drafted applied only to industry and commerce, cannot in its second version apply to agriculture.

That is the conclusion which is the natural outcome of an examination of both texts.

It is true that M. Vandervelde, after this extremely categorical and definite statement, requested Sir Robert Borden slightly to alter the new text of the Preamble.

The new text of the Preamble, very different from the original one, began as follows:

"The High Contracting Parties, recognising that the well-being, physical, moral and intellectual, of industrial wage-earners is of supreme international importance, have framed, in order to further this great end, the permanent machinery provided for in Section I and associated with that of the League of Nations."

We have now come to M. Vandervelde's observation (see the same Protocol, page 27):

"In agreement with M. Fontaine, Director of the French Labour Bureau, I propose to say 'paid workers', for it has always been understood, during the labours of the Conference, that international labour legislation ought to be applied no less to agricultural wage-earners than to the wage-earners of industry. That is, moreover, the sense of the English text."

This is a formal declaration. M. Vandervelde requested that the expression "industrial wage-earners" (*salariés indus-*

expression nouvelle : « travailleurs salariés ». Cette modification, il la demande pour qu'il soit bien entendu que le texte s'applique aux travailleurs de l'agriculture en même temps qu'aux travailleurs de l'industrie.

Je ne cherche pas quelle peut être à ce moment la portée de ce texte, la valeur de cet incident des travaux préparatoires ; je prends l'incident tel qu'il est. M. Vandervelde demande que les salariés agricoles soient placés à côté des salariés industriels : pourquoi ne pas le dire expressément ? Est-ce qu'il faudrait encore ici procéder par estompage ? Dans une question aussi importante que celle de l'assimilation du travail agricole au travail industriel, si vraiment l'intention des rédacteurs, de sir Robert Borden, est que partout où il y a « travail industriel » on lise « travail agricole », après l'observation de M. Vandervelde, qui dénie au mot « travail industriel » le sens d'un mot qui couvre à la fois l'agriculture et l'industrie, il fallait dire expressément que l'on voulait viser les travailleurs agricoles en même temps que les travailleurs industriels ; il fallait procéder nettement à une retouche du texte : l'estompage ne se comprendrait pas.

Aussi bien, que veut dire M. Vandervelde ? Il veut dire que, dans cette déclaration des droits du travail, les travailleurs agricoles ne sauraient être oubliés, qu'on a pensé à eux ainsi qu'aux travailleurs industriels.

Mais sous quelle forme a-t-on pensé à eux ? Sous une forme directe ? Sous une forme précise ? Non. Sous une forme très générale. On les a considérés au même titre que les salariés industriels, et ces salariés industriels ne peuvent être autres que les salariés de l'industrie et du commerce. C'est sous cette forme très générale que les travailleurs agricoles sont visés ; ils ne sont pas ici directement envisagés d'une façon nette, catégorique, spécifique ; ils ne le sont pas, parce qu'ils ne peuvent pas l'être.

Il n'est pas possible, en effet, que le texte de la Commission de législation internationale du Travail, qui a prévu la journée de huit heures ou la semaine de quarante-huit heures seulement dans l'industrie, devienne, par suite de l'estompage opéré à

triers) should be replaced by the new expression "paid workers" (*travailleurs salariés*). He requested that this alteration be made in order to make it clear that the text applied to agricultural workers as well as to industrial workers.

I shall not stop to consider what the exact scope of this passage may be, or the importance of this incident in the preparatory work : I simply accept the incident just as it is. M. Vandervelde requested that agricultural wage-earners should be placed on an equal footing with industrial wage-earners : Why not say so in explicit terms ? Was it necessary again to resort to the process of "toning down" ? In a question so important as the assimilation of agricultural labour to industrial labour, if it were true that the intention of the authors and of Sir Robert Borden was that, wherever industrial labour was referred to, it should be held to include agricultural labour, after M. Vandervelde's remarks denying that the words "*travail industriel*" included agriculture as well as industry, it should have been stated explicitly that the intention was to include agricultural labourers as well as industrial labourers ; the text would have had to be definitely amended, a slight modification would lead to misunderstanding.

What did M. Vandervelde mean ? He meant that, in drawing up this declaration of the rights of labour, agricultural labourers could not be omitted and that they had been considered as well as industrial workers.

But in what manner had their interests been considered ? Not directly or in precise terms ; in very general terms only. They were considered grouped together with industrial wage-earners and by these industrial wage-earners can only be meant wage-earners employed in industry or in commerce. It is in this very general way that agricultural labourers are considered. They are not directly referred to in a clear and unmistakable manner, because it is impossible to do so.

It is indeed inconceivable that the text of the Commission on International Labour Legislation, which provided for an eight-hour working day, or a forty-eight-hour week in the case of industry only, should, as a result of slight modification

la dernière minute, un texte donnant droit à la journée de huit heures ou à la semaine de quarante-huit heures aussi bien aux travailleurs de l'agriculture qu'aux travailleurs de l'industrie.

Ainsi, lorsque M. Vandervelde, pour faire sa modification, se base sur des travaux pendant lesquels il a été entendu que la législation internationale devait s'appliquer aussi bien aux salariés de l'agriculture qu'aux salariés de l'industrie, ce qu'il a voulu dire, c'est que la tendance générale de ces travaux avait été de se préoccuper du travailleur agricole en même temps que du travailleur industriel et, d'une façon générale, de tous les travailleurs, mais sans que les bonnes intentions, les généreuses intentions du législateur pussent, en ce qui concerne le travail agricole, jamais prendre ce caractère spécifique de résolution formelle, directe, qu'elles prenaient lorsqu'il s'agissait du travailleur industriel.

Le travailleur agricole est considéré dans la Partie XIII du Traité, mais il est considéré d'une manière lointaine, distante, dans l'ensemble des travailleurs, tandis que le travailleur industriel est considéré d'une manière précise, immédiate, directe, et que pour lui s'inscrivent dans la déclaration des droits du travail des droits spécifiques, des droits construits pour lui, des droits qui ne peuvent pas s'appliquer à d'autres, des droits qui ne peuvent pas s'appliquer aux travailleurs agricoles.

Vous le voyez, Messieurs, des travaux préparatoires se dégagent cette conclusion que sans cesse on a pensé aux travailleurs agricoles, mais que sans cesse on s'est aperçu que rien de précis, de direct, ne pouvait être fait pour eux ; ils bénéficiaient d'une sorte de déclaration de sympathie, sans que rien d'utile, rien de direct et, pour dire le mot, rien d'organisé ne puisse sortir du Traité en ce qui les concerne, pas plus dans la formation des organes qui constituent le gouvernement de cette société nouvelle du travail, qu'en ce qui concerne le point précis où les travailleurs se distinguent les uns des autres, dans une formule telle que celle de la journée de huit heures, qui vint concéder des droits aux travailleurs agricoles au même titre qu'aux travailleurs industriels.

at the last minute, have become a text conferring a right to an eight-hour day and a forty-eight-hour week upon both agricultural and industrial workers.

It follows, therefore, that when M. Vandervelde, in order to make his point, asserted that during the discussions it was understood that international legislation should apply to agricultural wage-earners, as well as to industrial wage-earners, he meant to say that the general tendency of these discussions was to deal with agricultural labour as well as industrial labour, and in a general way with all labour ; but he did not mean that the good and generous intentions of the law-giver could ever assume as regards agricultural labour the character of a definite and directly applicable resolution as in the case of industrial labour.

Agricultural labour is considered in Part XIII of the Treaty, but it is only considered from a distance as a part of the whole body of workers, whereas industrial labour is dealt with in precise terms, in a clear and direct manner, and specific rights are included in the declaration of the rights of Labour, which are created specially for this form of labour, rights which cannot be applied to other labour, and in particular cannot be applied to agricultural labour.

You observe, Gentlemen, that a study of the preparatory work leads to the conclusion that agricultural labourers were continually borne in mind, but it was always realised that nothing of a definite and direct character could be done on their behalf ; they obtain a declaration of sympathy in their favour, though nothing practical or of direct value or — if I may use the expression — nothing organised can result from the Treaty as far as they are concerned, either with regard to the formation of the bodies which constitute the government of this new society of Labour, or with regard to the precise line of demarcation between different classes of workers in a formula such as the eight-hour day — nothing, I repeat, which creates rights for agricultural labour in the same way as for industrial labour.

Telle étant la conclusion qui se dégage des travaux préparatoires, prenons maintenant le texte du Traité.

Il est tout à fait caractéristique qu'après qu'on a tant parlé de l'agriculture, au cours des travaux préparatoires, jamais le mot « agriculture », jamais le terme « salariés agricoles », ne soient employés dans le texte du Traité.

Parfois, il est parlé d'une manière générale du travailleur, dans un exposé des motifs qui n'engage à rien, au préambule de la Section relative à l'organisation du travail ; ou bien encore, d'une façon à peine moins imprécise, il est parlé, suivant la formule de M. Vandervelde, de « travailleurs salariés » (article 427, préambule, alinéa 1), dans un exposé des motifs du même genre, suivi d'une résolution qui, nous l'avons vu, est inapplicable, en ses points précis et pratiques, au travail agricole ; mais, je le répète, jamais les mots « agriculture », « salariés agricoles », n'ont fait la moindre apparition dans le texte du Traité. Au contraire, et d'une manière constante, revient l'expression « salariés industriels ».

S'agit-il de la représentation du travail — article 393 — dans la formation du Conseil d'administration, sorte d'exécutif dont, toutes proportions gardées, la Conférence du Travail serait le législatif, le texte déclare :

« Sur les douze personnes représentant les gouvernements, huit seront nommées par les Membres dont l'importance industrielle est la plus considérable . . . »

S'agit-il du fonctionnement de ce parlement international encore embryonnaire qu'est la Conférence internationale du Travail, l'article 405, paragraphe 3, s'exprime ainsi :

« . . . La Conférence devra avoir égard aux pays dans lesquels le climat, le développement incomplet de l'organisation industrielle, ou d'autres circonstances particulières, rendent les conditions de l'industrie essentiellement différentes . . . »

S'agit-il de la procédure d'enquête, instituée en cas d'infraction prétendue par un des Etats membres de l'Orga-

Such being the conclusions which are to be drawn from the preparatory work, let us now turn to the text of the Treaty.

It is worthy of note that, after so much has been said with regard to agriculture during the preparatory work the word "agriculture" and the phrase "agricultural wage-earners" are never employed in the text of the Treaty.

Now and then, workers are referred to in a general way, in a declaration of intentions, which is in no way binding, for instance in the Preamble to the Section which deals with Labour Organisation; or again, in a manner hardly less indefinite, following the phrase used by M. Vandervelde "wage-earners" (*travailleurs salariés*) are referred to (Article 427, Preamble, paragraph 1) in a similar declaration of intentions followed by a resolution, which, as we have already seen, cannot be applied to agricultural labour as regards the more definite and practical recommendations contained therein; but, I repeat, the words "agriculture and agricultural wage-earners" have never appeared in the text of the Treaty. In contradistinction the expression "industrial wage-earners" continually recurs.

With regard to the question of the representation of Labour — Article 393 — upon the Governing Body, which represents in some degree the executive, whilst in certain respects the Labour Conference may be regarded as the legislature, the text states :

" Of the twelve persons representing the Governments, eight shall be nominated by the Members which are of the chief industrial importance."

With regard to the working of this embryo international parliament, as the International Labour Conference may be described, Article 405, paragraph 3, runs as follows :

" The Conference shall have due regard to those countries in which climatic conditions, the imperfect development of industrial organisation or other special circumstances make the industrial conditions substantially different"

As regards proceedings of enquiry to be instituted in the event of an alleged contravention on the part of one of the

nisation internationale du Travail, l'article 412 déclare :

« La Commission d'enquête sera constituée de la manière suivante : chacun des Membres s'engage à désigner, dans les six mois qui suivront la date de mise en vigueur du présent Traité, trois personnes compétentes en matière industrielle : la première représentant les patrons, la deuxième représentant les travailleurs, la troisième indépendante des uns et des autres ; l'ensemble de ces personnes formera une liste sur laquelle seront choisis les Membres de la Commission d'enquête. »

De même, dans la charte internationale du travail — article 427 du Traité —, le mot « industriels » revient sans cesse. C'est ainsi qu'on lit au paragraphe 2 :

« Les Hautes Parties contractantes reconnaissent que les différences de climat, de mœurs, d'usages, d'opportunité économique ou de traditions industrielles, rendent difficile à atteindre d'une manière immédiate l'uniformité absolue dans les conditions de travail . . . mais, persuadées qu'elles sont que le travail ne doit pas être considéré simplement comme un article de commerce, elles pensent qu'il y a des méthodes et des principes pour la réglementation des conditions du travail que toutes les communautés industrielles devraient s'efforcer d'appliquer autant que les circonstances spéciales dans lesquelles elles pourraient se trouver le permettraient. »

Puis, lorsque les neuf clauses qui constituent la charte du travail ont été énoncées, le texte conclut :

« Sans proclamer que ces principes et ces méthodes soient ou complets ou définitifs, les Hautes Parties contractantes sont d'avis qu'ils sont propres à guider la politique de la Société des Nations et que, s'ils sont adoptés par les communautés industrielles qui sont membres de la Société des Nations, et s'ils sont maintenus intacts dans la pratique par un corps approprié d'inspecteurs, ils répandront des bienfaits permanents sur les salariés du monde. »

Pourquoi n'avoir pas dit ici — ce qui était si simple —

member States of the Permanent International Labour Organisation, Article 412 lays down :

“ The Commission of Enquiry shall be constituted in accordance with the following provisions : each of the Members agrees to nominate, within six months of the date on which the present Treaty comes into force, three persons of industrial experience, of whom one shall be a representative of employers, one a representative of workers, and one a person of independent standing, who shall together form a panel from which the members of the Commission of Enquiry shall be drawn.”

Similarly, in the international charter of Labour, Article 427 of the Treaty, the word “industrial” is constantly repeated ; thus we read in paragraph 2 :

“The High Contracting Parties recognise that differences of climate, habits and customs, of economic opportunity and industrial tradition, make strict uniformity in the conditions of labour difficult of immediate attainment. But, holding as they do that labour should not be regarded merely as an article of commerce, they think that there are methods and principles for regulating labour conditions which all industrial communities should endeavour to apply, so far as their special circumstances will permit.”

Then after the nine clauses constituting the charter of Labour, the text concludes :

“Without claiming that these methods and principles are either complete or final, the High Contracting Parties are of opinion that they are well fitted to guide the policy of the League of Nations ; and that, if adopted by the industrial communities which are Members of the League, and safeguarded in practice by an adequate system of such inspection, they will confer lasting benefits upon the wage-earners of the world.”

Why not have employed here the simpler phrase “labour

« communautés du travail », suivant l'expression que l'on retrouvera plus tard au *Bulletin international du Travail* ?

Vous constatez donc que constamment il est parlé d'industrie, jamais d'agriculture.

Sans doute, dans le texte anglais, le terme « *industrial* » couvre l'agriculture ; c'est sans doute, comme l'a dit M. Butler, parce que dans le Royaume-Uni il n'est pas toujours possible de distinguer nettement le travailleur agricole du travailleur industriel, que le mouvement syndical agricole est englobé dans le mouvement général de l'organisation syndicale ; mais ailleurs, comment le mot « industriel » peut-il couvrir l'agriculture ? Comment, dans un texte de langue française, le mot « industrie » peut-il inclure l'agriculture ? Au reste, à peine M. Butler a-t-il fait la déclaration que je viens de rappeler, qu'une discussion s'ouvre. On précise que le mot « *industrial* » couvre l'agriculture aussi bien que l'industrie, on décide de laisser subsister ce mot dans le texte anglais, mais on décide aussi de mettre, dans le texte français, le mot « professionnels ». (Recueil italien, page 50.)

Par cette substitution, il est donc expressément reconnu que toutes les fois que le mot « industriel » fait sa réapparition dans le texte, il reprend dans toute sa plénitude son sens français. En veut-on la preuve ?

Il suffit de se référer au compte rendu de la séance du 28 février 1919 (Recueil italien, page 128). A propos du texte qui devait devenir l'article 393, alinéa 3, sur l'importance industrielle, on lit :

« Le texte proposé et qui vise les Etats présentant une importance industrielle considérable, n'exclut pas les pays occidentaux dans lesquels l'agriculture fait vivre une forte fraction de la classe salariée ; le texte anglais, étant donné le sens du mot « *industrial* », est clair ; il suffit que la traduction en français soit également explicite. »

Et la question est renvoyée au Comité de rédaction.

Cette déclaration faite au cours des travaux préparatoires constitue l'engagement, chaque fois qu'on voudra viser, dans

communities," an expression which is to be found later on in the *International Labour Bulletin*?

You will observe that constant reference is made to industry but never to agriculture.

Probably in the English version, the term "industrial" includes "agricultural". It is probably, as Mr. Butler said, owing to the fact that in the United Kingdom it is not always possible clearly to distinguish between the agricultural worker and the industrial worker that the agricultural trade union movement has been absorbed in the general trade union movement. But in other countries, how can the word "*industriel*" include agriculture? How can the word "*industrie*" in a French text include agriculture? Besides, hardly had Mr. Butler made the statement to which I have just referred when a discussion arose. It was explained that the word "industrial" includes agriculture as well as industry, and it was decided to leave this word in the English version; but it was also decided to use in the French version the word "*professionnels*" (Italian Collection, page 100).

This substitution amounts to an express recognition that wherever the word "*industriel*" appears in the text, it regains the full force of its French meaning.

In order to prove this, it is sufficient to refer to the minutes of the meeting of February 28th, 1919 (Italian Collection, page 173). With regard to the text on relative industrial importance which was to become paragraph 3 of Article 393, we read:

"The text, as proposed, which referred to States of the greatest industrial importance, did not exclude the Western countries, in which a large proportion of the wage-earning classes were employed in agriculture. The English version, taking into account the meaning of the word 'industrial', was clear. It would be satisfactory if the French translation were made equally explicit."

And the question was then referred to the Drafting Committee.

This declaration, made during the preparatory discussions, constitutes an undertaking that, on each occasion on which

un terme général, l'agriculture en même temps que l'industrie, de remplacer le mot « *industrial* » par son équivalent français ayant un sens exact, précis, clair et sincère, un équivalent qui ne soit pas douteux, imparfait, à tout le moins obscur ou ambigu.

Il y a ici, Messieurs, plus qu'une question de précision au regard du législateur : en un cas pareil, il y a une question de probité.

Par conséquent, quelles que soient les circonstances dans lesquelles on ait à interpréter un texte de cette nature, il semble bien qu'après des déclarations aussi précises, aussi formelles, rien ne peut permettre d'étendre à l'agriculture ce que ce texte dit en français, de la manière la plus nette, seulement de l'industrie. Le texte parle par lui-même, il doit être tenu pour ce qu'il dit d'une manière précise. Cela est nécessaire, Messieurs, pour deux raisons fondamentales.

La première raison, c'est qu'il s'agit ici d'un texte très grave, puisque pour la première fois on va limiter la souveraine indépendance des Etats.

Sans doute, cette limitation est encore très prudente. Les Etats reçoivent de l'Organisation internationale du Travail, timide, des recommandations ou des projets de conventions auxquels ils peuvent faire l'accueil qui leur convient ; toutefois — ceci est essentiel —, ils sont obligés de les transmettre à leur Parlement et, s'agissant d'un projet de convention, c'est une initiative internationale qui s'exerce en dehors de l'initiative nationale. C'est donc une restriction de la souveraineté intérieure.

Une telle considération suffit pour qu'un texte qui a un tel objet doive être lu de la manière la plus stricte et la plus serrée : c'est un principe fondamental que les Etats, justement jaloux de leurs prérogatives de souveraineté, ne les abdiquent qu'à contre-cœur et que toute limitation de cette souveraineté doive être formellement inscrite dans un texte.

Un des grands principes du droit civil est que, dans le doute, la liberté ne doit pas être supposée réduite ; à plus forte raison, lorsqu'il s'agit de ces personnes éminentes que sont les Etats, est-ce un principe que, dans le doute, leur pouvoir

it is desired to refer in general terms to agriculture as well as to industry, the word "industrial" will be translated by a French equivalent, which has an accurate, precise, clear and unmistakable meaning, an equivalent which will be neither doubtful nor imperfect, obscure nor ambiguous.

It is a question, Gentlemen, of more than mere precision on the part of the legislator in a case of this kind. It is a question of integrity.

Consequently, under whatever circumstances one may have to interpret a text of this nature, it would appear that, after declarations so precise and so categorical, nothing would justify the extension to agriculture of that which in the French text is most clearly stated with reference only to industry. The text speaks for itself. It must be followed wherever precise terms are used. That is necessary, Gentlemen, for two fundamental reasons.

The first reason is that it is a very important matter which is being considered, since for the first time, it is a question of the limitation of the sovereign independence of States.

Of course, this limitation is as yet undertaken with great circumspection. The States receive from the Permanent International Labour Organisation, which as yet lacks self-confidence, recommendations or draft conventions which they may accept or not at their discretion ; however — and this is a vital point — they are obliged to submit them to their Parliaments and, since draft conventions are concerned, this implies the exercise of an international initiative, as opposed to a purely national initiative. A restriction is therefore placed on internal sovereignty.

These considerations are sufficient to show that a text with such a purpose must be construed strictly and in the narrowest sense. It is a fundamental principle that States, justly jealous of their sovereign prerogatives, do not abandon them willingly and that all limitations of their sovereignty must be formally embodied in the text.

One of the great principles of civil law is that, in cases of doubt, liberty cannot be presumed to have been restricted ; *a fortiori*, when important legal personalities such as States are concerned, it is a principle that, in cases of doubt, their

propre, qui n'est plus seulement la liberté, mais qui est la souveraineté, ne peut en aucune manière être considéré comme restreint. En ces matières, tout est trop grave pour que les textes ne soient point des textes précis.

Dans le doute, pas plus que la diminution de liberté pour l'individu, la diminution de souveraineté pour l'Etat ne doit être ni acceptée, ni même présumée.

Messieurs, accordez-moi encore, je vous prie, quelques minutes pour achever le développement que j'ai entamé.

Je disais que deux raisons spéciales me paraissaient devoir nécessiter plus que jamais, en la circonstance, l'interprétation précise, rigoureuse, des termes d'un Traité ; la première vient d'être exposée et traduite ; je passe rapidement à la seconde.

Il s'agit ici de déterminer, par voie d'interprétation, les pouvoirs de l'un des organes étroitement attachés, dans l'ordre international, à la Société des Nations. Or, la Partie XIII du Traité vient symétriquement correspondre à la Partie I, au Pacte. Entre l'organisation de la société politique, d'une part, de la société du travail, d'autre part, est encadré tout l'ensemble du Traité.

Que dit donc le Préambule du Pacte ? Il déclare que, désormais, dans toutes les relations internationales, on doit rencontrer la publicité, la franchise ; un des articles du Pacte prévoit, en outre, l'enregistrement des traités.

Par conséquent, s'agissant d'un des textes fondamentaux, constitutifs de la Société des Nations, il est indispensable, pour l'interpréter, de recourir à des principes qui sont les principes directeurs de la Société des Nations, de l'interpréter suivant l'évangile nouveau, suivant le Pacte, suivant le Covenant, en d'autres termes, quelque tentation que l'on puisse avoir, pour éclairer le texte, de recourir à des gloses, soit antérieures, soit même postérieures, il faut les écarter et s'en tenir à ce qui seul a pu être public au moment de la signature du Traité, à ce qui seul a pu être connu et des Puissances appelées à accéder au Pacte, et par suite à la Partie XIII du Traité, et des parlements dont le pouvoir va, dans une certaine mesure, se trouver limité, sinon par la

special attributes, which include not merely liberty but sovereignty, cannot be considered as having been in any way restricted. In such matters, the questions involved are so important that the text is bound to be precise.

In cases of doubt, a restriction cannot be acknowledged or even presumed to exist in respect of the sovereignty of the State, any more than in respect of the liberty of the individual.

Gentlemen, I would ask you to give me a few more minutes to complete the development of my arguments.

I was saying that two particular reasons appeared to make it more than ever necessary in the circumstances that a precise and strict interpretation of the terms of the Treaty should be adopted ; the first of these reasons I have just stated, and it has been translated. I shall now deal rapidly with the second.

The question before us is to determine by means of an interpretation what are the powers of one of the bodies closely associated with the League of Nations. Now, Part XIII of the Treaty corresponds symmetrically with Part I, *i.e.*, the Covenant. The whole of the Treaty is framed between the organisation of the body politic on the one hand, and the organisation of the labour body on the other.

What does the Covenant say in its Preamble ? It declares that, for the future, in all international relations, an attitude of publicity and candour is to be adopted ; one of the articles of the Covenant provides, amongst other things, for the registration of treaties.

Since, therefore, we are concerned with a document forming an essential part of the constitution of the League of Nations, we must, in order to interpret this text, have recourse to principles which are the guiding principles of the League of Nations. We must interpret it according to the new gospel — according to the Covenant ; in other words, whatever temptation there may be in order to make the text clearer, to resort to commentaries prepared either previously or subsequently, they must be set aside and we must confine ourselves strictly to such texts as were available at the date of the signature of the Treaty, and which alone were within the knowledge both of the Powers which were called upon to adhere to the Covenant and also to Part XIII of the Treaty,

contrainte juridique, tout au moins par la contrainte morale de l'Organisation internationale du Travail.

Voilà, Messieurs, la seconde raison qui commande ici une interprétation stricte.

Mais il y a plus.

En définitive, c'est le caractère même de l'agriculture, si profondément opposé au caractère de l'industrie, qui se dérobe, qui se soustrait, par sa nature même, au fonctionnement de la Partie XIII.

Sur ce dernier point, le porte-parole du Gouvernement français a encore, pour remplir ses instructions, quelques observations à vous présenter. Mais je crois l'heure trop avancée. Je prie donc la Cour de vouloir bien me permettre de reparaitre devant elle, pour quelques explications qui ne dureront guère plus d'une demi-heure, à la séance qu'elle voudra bien m'indiquer.

(L'audience, suspendue à 13 h., est reprise à 15 h. 30.)

M. DE LAPRADELLE : Messieurs, je n'ai plus que quelques mots à ajouter à ce que j'ai dit ce matin.

Si, dans la constitution de l'Organisation internationale du Travail, il n'y a pas, pour les intérêts agricoles, une place égale à celle des intérêts industriels ; si, dans la déclaration des droits du travailleur, il n'y a pas d'article qui, spécifiquement, directement, vise le travailleur agricole au même titre que le travailleur industriel, c'est qu'entre le travail agricole et le travail industriel, il y a une différence essentielle, une différence telle que l'objet même de la réglementation internationale se dérobe.

Le travail industriel est de ceux qui peu à peu ont placé l'homme dans une servitude telle qu'il est devenu nécessaire de prendre les précautions indispensables pour l'en libérer. Le travail agricole est bien différent : c'est le travail naturel à l'homme, celui qui le met au grand air en rapport avec la terre ; sans doute, le travail agricole est pénible, mais les conditions en sont réglementées par la nature ; il est commandé par le climat, par les saisons ; par suite, aux règles qui sont les règles mêmes de la nature, il n'est pas possible

and of the Parliaments whose powers will, to some extent, be curtailed, if not by legal constraint, at least by the moral constraint of the International Labour Organisation.

That, Gentlemen, is the second reason which necessitates a strict construction.

But that is not all.

In point of fact, it is the very character of agriculture, so profoundly different from that of industry, which renders the provisions of Part XIII inapplicable.

On this point I have, as representative of the French Government, a few further observations to make in order fully to comply with my instructions. But I think it is already rather late. I therefore request the Court to be good enough to allow me to appear again in order to make a short statement which will not take more than half-an-hour at a subsequent meeting.

(The hearing was adjourned from 1 p.m. until 3.30 p.m.)

M. DE LAPRADELLE : I have only a few words to add to what I have already said this morning. The reason why, in the constitution of the International Organisation of Labour, a place has not been assigned to agricultural interests equal to that occupied by industrial interests, and the reason why, in the declaration of the rights of the worker there is no article which specifically and directly applies to agricultural labour on the same footing as industrial labour, is that there is an essential difference between agricultural labour and industrial labour — a difference which defeats the object of international regulation.

Industrial labour is of such a nature that gradually it has enslaved man to an extent which has necessitated the adoption of indispensable measures in order to secure his liberation. Agricultural labour is entirely different. This is the natural labour of man, he works in the open and remains in touch with nature. Undoubtedly agricultural labour is fatiguing but the conditions are regulated by nature. They are dependent on the climate, on the seasons ; consequently, it is impossible for a man, however much he may desire to improve the

que l'homme, quelque désireux qu'il soit d'améliorer la condition du travailleur, puisse en substituer d'autres qui seraient les règles de la loi.

D'ailleurs, il n'y a pas nécessité à ce que le législateur intervienne.

Par exemple, en matière de travail agricole, interdire le travail de nuit serait une prescription purement verbale : par sa nature même, le travail agricole n'est pas un travail de nuit. De même, voulant assurer la protection des enfants, pourquoi fixerait-on, comme on le fait pour le travail industriel, un âge auquel le travail pourrait seulement commencer ? Le travail agricole est essentiellement salubre et sain ; comme on l'a dit très bien, c'est pour l'enfant un sport qui peu à peu se gradue sur ses forces mêmes. Par conséquent, nulle nécessité de l'intervention d'un législateur, soit national, soit, à plus forte raison, international.

Mais si, dans certains cas, il n'y a nulle nécessité d'étendre au travail agricole les règles posées pour le travail industriel, en d'autres cas, ce que l'on constate, c'est une impossibilité manifeste de réaliser cette extension. Il en est ainsi en ce qui concerne la grande revendication ouvrière consacrée par l'article 427 du Traité : l'obtention de la journée de huit heures ou de la semaine de quarante-huit heures, « but à atteindre partout où il n'a pas encore été obtenu ».

Est-il possible de plier le travail agricole à cette loi de la journée de huit heures ou de la semaine de quarante-huit heures ? Manifestement non. En agriculture, c'est la saison qui commande d'une façon souveraine ; la longueur du jour détermine la durée du travail, et c'est la nécessité de la production qui exige qu'à certains moments, lorsque les jours sont devenus plus longs, le travailleur profite du beau temps et reste attaché plus longtemps à la glèbe.

Je vous ai rappelé, Messieurs, que dans l'article 427 figure le grand principe de la journée de huit heures et de la semaine de quarante-huit heures pour le travail industriel ; mais, dans la réalité pratique, ce que l'on constate, c'est l'impossibilité pour le travail agricole de se plier à cette règle. Et cette impossibilité est telle que, pour avoir essayé d'appliquer dans une certaine mesure sa propre compétence à la régulation du

condition of the labourer, to substitute rules of law for the rules of nature itself.

Moreover, there is no necessity for any legislation.

For example, as regards agricultural labour, to prohibit night-work would be an entirely superfluous measure, for the very nature of agricultural work is opposed to night-work. Similarly, why, in endeavouring to ensure the protection of children, should we fix a minimum age for the commencement of agricultural work as we do in the case of industrial labour? Agricultural labour is essentially healthy; it has been aptly remarked that for a child it is a form of sport which adapts itself to his strength. Consequently, there is no necessity for the intervention either of national or, still less, of international legislation.

If, however, in some cases, there is no necessity to extend to agricultural labour the rules adopted for industrial labour, in other cases we find that it is manifestly impossible to realise such an extension in practice. This is so as regards the great labour principle established in Article 427 of the Treaty, the eight-hour working day or the forty-eight-hour week, a "standard to be aimed at where it has not already been attained".

Is it possible to adapt agricultural labour to this law of the eight-hour day or the forty-eight-hour week? Clearly not. In the case of agriculture, all work has to be regulated in accordance with the seasons; the length of the day determines the duration of labour, and the necessities of production require that, at certain periods, when the days become longer, the labourer should take advantage of fine weather and remain longer in the fields.

I have reminded you, Gentlemen, that Article 427 lays down the general principle of an eight-hour day and of a forty-eight-hour week for industrial labour: in practice, however, it is found to be quite impossible to apply this rule in the case of agricultural labour. So entirely impossible is it that the International Labour Organisation itself, which has endeavoured in some degree to extend its activities to the regulation of agricultural

travail agricole en ce qui concerne la durée même du travail, l'Organisation internationale a dû constater elle-même qu'elle était totalement impuissante.

La Conférence de Washington, qui a suivi immédiatement la Conférence de la Paix, après avoir posé le principe de la journée de huit heures dans un projet de convention internationale applicable à l'industrie, s'est proposé l'extension de ce principe à l'agriculture. Sur une motion présentée par le délégué ouvrier de l'Afrique du Sud, M. Crawford, et tendant à faire inscrire la question du travail agricole à l'ordre du jour de la prochaine conférence, elle a déclaré seulement, par 42 voix contre 14, que cette proposition pouvait être suivie ; le vote ne fut pas acquis faute de quorum.

Néanmoins, le Conseil d'administration, tenant compte de l'indication qui lui paraissait ainsi donnée, prit la décision d'inscrire la question du travail agricole à l'ordre du jour de la Conférence de 1921, et il adressa aux gouvernements un questionnaire.

Les réponses aux questions posées ont été d'une telle nature qu'au lieu de formuler, en la circonstance, un projet de convention, il fallut bien convenir qu'il n'était possible de présenter à la Conférence qu'un simple projet de recommandation.

Ainsi, Messieurs, se manifeste l'impossibilité de réaliser, en matière de travail agricole, ce qu'on prétendait être le principe posé à l'article 427, non seulement pour le travail industriel, mais pour le travail agricole lui-même.

D'ailleurs, un autre fait est non moins significatif. Au moment même où l'Organisation internationale du Travail essayait ainsi d'étendre sa compétence jusqu'aux questions agricoles, elle se trouvait obligée de reconnaître expressément qu'il n'était possible, en matière agricole, que d'adapter et non pas d'appliquer les principes établis dans la Convention de Washington pour le travail industriel.

Il est donc manifestement démontré que lorsqu'il est question de l'industrie, il ne peut être question de l'agriculture. L'agriculture, par sa nature même, se dérobe à toute réglementation d'un caractère direct, uniforme, international,

labour, as regards the duration of work has had to admit that it is powerless in the matter.

The Conference of Washington, which immediately followed the Peace Conference, after laying down the principle of an eight-hour day in a projected international convention which would apply to industry, proposed the extension of this principle to agriculture. On a motion submitted by the workers' delegate for South Africa, Mr. Crawford, with the object of placing the question of agricultural labour on the agenda of the next Conference, the Conference, by 42 votes to 14, merely declared that the proposal might be followed up ; the motion was, however, not carried as a quorum was not secured.

The Governing Body, however, having regard to the indications which this declaration appeared to afford, decided to set down the question of agricultural labour on the agenda of the Conference of 1921, and it sent a questionnaire to the Governments.

The replies to the questions put were of such a nature that instead of preparing a draft convention, the Governing Body had to admit that it was impossible in the circumstances to submit anything more than a draft recommendation to the Conference.

Thus the impossibility of applying to agricultural labour the principle laid down in Article 427, which, it was claimed, referred not only to industrial labour but also to agricultural labour, is clearly demonstrated.

Moreover, another fact is no less significant. At the very moment when the Permanent International Labour Organisation was endeavouring in this way to extend the sphere of its competence to agricultural questions, it found itself obliged explicitly to admit that the principles laid down in the Convention of Washington as regards industrial labour, could only be adapted to the requirements of agriculture, for it was impossible to apply them.

It has thus been clearly demonstrated that when industry is referred to there can be no question of agriculture. Agriculture, by its very nature, is entirely unsuited to a direct and uniform system of international regulation like that applied

comme celle qui peut s'appliquer à l'industrie ; ayant donc constaté ces différences profondes entre le travail agricole et le travail industriel, et l'impossibilité pour le travail agricole de se soumettre à la loi de huit heures, il est impossible d'admettre que, dans cet article 427, il puisse être question du travail agricole en même temps que du travail industriel.

L'agriculture est quelque chose de tout à fait à part ; elle est essentiellement nationale, elle est essentiellement soumise aux lois de la nature : nationale, elle ne peut être l'objet d'un règlement international ; soumise aux lois de la nature, elle ne peut se trouver régie par des principes qui soient uniformes, émanés d'un règlement international applicable à l'ensemble des pays et d'exécution facilement contrôlable. Un règlement de ce genre, comme le disait, dans une note tout à fait caractéristique, le Gouvernement au nom duquel je me présente devant vous, ne saurait être autre chose qu'une fiction ; une réglementation ne pourrait être que verbale.

Par conséquent, lorsqu'on cherche la raison du silence de l'article 427 du Traité, et, d'une façon plus générale, de la Partie XIII du Traité, sur l'agriculture, il est aisé de la trouver. Si le principe de la réglementation internationale fait défaut, c'est que la matière même de cette réglementation est absente.

D'ailleurs, lorsqu'il s'agit du travail agricole, dans quelles distinctions ne faut-il pas entrer ? Le travailleur agricole, est-ce seulement celui dont parle l'article 427, le travailleur salarié ? N'est-ce pas aussi, en dehors du simple ouvrier agricole, le métayer, le colon, le petit fermier même ? On ne peut pas ne pas être frappé de ce fait que, dans sa sollicitude pour les intérêts agricoles, l'Organisation permanente internationale du Travail, étendant sa compétence, en soit arrivée jusqu'à se préoccuper de la condition du colon, du métayer, du petit fermier, alors que ceux-là certainement ne sont pas des travailleurs salariés au sens précis de l'article 427 du Traité.

to industry. In view of these profound differences between agricultural and industrial labour, of the impossibility of applying the principle of an eight-hour day to agricultural labour, it is impossible to assert that Article 427 refers to agricultural labour as well as to industrial labour.

Agriculture is a thing apart. It is essentially national and it is necessarily subjected to the laws of nature ; being national it cannot be the object of international regulation ; being subjected to the laws of nature, it cannot be governed by uniform principles, embodied in international regulations which are intended to apply to all countries and the execution of which is readily controlled. As has been stated in a very characteristic note written by the Government on whose behalf I speak, regulation of this kind would inevitably be a mere fiction and an empty form of words.

It is easy, therefore, to discover the reason for the silence of Article 427 of the Treaty and, more generally, of Part XIII of the Treaty, with regard to agriculture. If the principle of international regulation is lacking, it is because the conditions essential for such regulation are absent.

Moreover, in dealing with agricultural labour, what minute distinctions we should be obliged to make ! Does the term "agricultural labourer" only cover those referred to in Article 427, *i.e.*, wage-earning labourers ? Does it not also include, besides the ordinary agricultural labourer, the *métayer*, the *colon*¹⁾, and even small farmers ? One cannot fail to be struck by the fact that, in its solicitude for agricultural interests, the Permanent International Labour Organisation — extending the sphere of its competence — should have reached the point of considering the condition of the *colon*, the *métayer* and the small farmer, though these are certainly not wage-earning labourers within the precise meaning of Article 427 of the Treaty.

1) These expressions refer to systems of land tenure for which no precise equivalent exists in English. [Note by Translator.]

Enfin, Messieurs, lorsqu'on lit les réponses adressées par les différents gouvernements au questionnaire lancé par l'Organisation du Travail, on est frappé du caractère véritablement extensif qu'elles prennent à certains moments.

C'est ainsi que dans la réponse du Chili à un questionnaire sur les moyens de prévenir le chômage et de remédier à ses conséquences, on peut lire (page 18, Rapport supplémentaire sur les questions 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, à l'ordre du jour de la troisième Conférence internationale, 3^{me} session, Genève, octobre 1921) :

« Il conviendrait également d'interdire l'existence de domaines excédant un certain nombre d'hectares et de frapper d'impôts les grandes propriétés. Par ces moyens on provoquerait la création de la petite et de la moyenne propriété, ainsi que la division des terres. »

Vous le voyez, Messieurs, peu à peu, par suite de cette réglementation du travail agricole, on se trouve amené jusqu'à toucher aux questions les plus essentielles au point de vue d'une législation nationale, jusqu'à toucher à la question de la propriété.

Ce sont là, Messieurs, de simples réflexions que, par mon entremise, le Gouvernement de la République française vous soumet respectueusement.

Ce sont des explications orales, rien de plus : l'avis souverain dépend de vous.

[Pour la note additionnelle de M. de Lapradelle, voir l'Appendice, pages 181 et suivantes.]

Finally, on reading the replies sent by the different Governments to the questionnaire distributed by the Permanent International Labour Organisation, one is struck at times by the extraordinary wide field which they cover.

Thus, in the reply received from Chile to a questionnaire on the means for preventing unemployment and for remedying its consequences, we read on page 18 of the Supplementary Report to questions 2, 3, 4, 5, 6, 7 and 8 of the agenda of the third International Conference, 3rd session, Geneva, 1921 :

“It is also desirable to prohibit the existence of properties exceeding a certain number of hectares and to impose taxes on large estates. By these means medium and small holdings would be encouraged, as well as the subdivision of property.”

You will observe that, little by little, as a result of this regulation of agricultural labour, one is led to broach questions vitally affecting national legislation and even to touch upon the question of the ownership of property.

These, Gentlemen, are simply a number of considerations which, as the mouthpiece of the Government of the French Republic, I venture respectfully to submit to you.

They are merely a series of oral explanations — nothing more ; the final opinion rests with you.

[*See Appendix, pages 181 ff., for M. de LaPradelle's additional observations.*]

Appendice à l'annexe 22.

NOTE ADDITIONNELLE AUX EXPLICATIONS ORALES DONNÉES
PAR LE REPRÉSENTANT DU GOUVERNEMENT FRANÇAIS DEVANT
LA COUR PERMANENTE DE JUSTICE INTERNATIONALE DANS
SA SÉANCE PUBLIQUE DU 3 JUILLET 1922.

Lettre d'envoi au Président de la Cour.

Scheveningen, le 14 juillet 1922.

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous prier de vouloir bien accueillir, pour la soumettre à la Cour, une note additionnelle aux explications orales qu'elle a bien voulu permettre, le 3 juillet, au Représentant du Gouvernement français près d'elle, de lui donner.

J'ai reçu en effet de mon Gouvernement une mission précise, et je serais reconnaissant à la Cour de vouloir bien me permettre de la remplir en joignant ces informations complémentaires à celles que j'ai déjà eu l'honneur de lui présenter.

Veuillez agréer, etc.

(Signé) A. DE LAPRADELLE.

Appendix to Annex 22.

ADDITIONAL OBSERVATIONS TO THE ORAL STATEMENT MADE
BY THE REPRESENTATIVE OF THE FRENCH GOVERNMENT
BEFORE THE PERMANENT COURT OF INTERNATIONAL JUSTICE
AT ITS PUBLIC SITTING ON JULY 3RD, 1922.

Covering Note to the President of the Court.

[*Translation.*]

Scheveningen, July 14th, 1922.

Sir,

I have the honour to send you herewith for submission to the Court a note supplementary to the oral statement which the Court was good enough to allow the representative of the French Government to make before it on July 3rd.

I have received definite instructions from my Government and I shall be very grateful if the Court will allow me to fulfil them by submitting this supplementary information in addition to the statement which I have already had the honour to make.

I have the honour, etc.

(Signed) A. DE LAPRADELLE.

Note additionnelle.

I.

La compétence de l'Organisation internationale du Travail ne saurait s'appliquer aux petits propriétaires fermiers, colons et métayers, qui constituent, en France notamment, un nombre très considérable de travailleurs agricoles, mais ne sont pas, suivant l'article 427, des travailleurs salariés.

II.

Aucun des droits qui, d'une manière précise, aux alinéas 4, 5, 6, 9 de l'article 427 du Traité de Paix, donnent satisfaction aux revendications des travailleurs de l'industrie et du commerce, ne s'applique aux salariés de l'agriculture.

III.

Par deux fois, il est dit au Traité de Paix qu'une organisation permanente du travail est créée dans un certain but.

Section I, Chapitre premier, article 387 :

« Il est fondé une organisation permanente chargée de travailler à la réalisation du programme exposé dans le Préambule. »

Section II, Principes généraux, article 427 :

« Les Hautes Parties contractantes, reconnaissant que le bien-être physique, moral et intellectuel des travailleurs salariés est d'une importance essentielle au point de vue international, ont établi, pour parvenir à ce but élevé, l'organisme permanent prévu à la Section I et associé à celui de la Société des Nations. »

Pourquoi ce retour en arrière, à l'article 427 ? Pourquoi cette répétition ? Parce qu'après s'être exprimé, dans le préambule de la Section I, sans limitation à aucune catégorie de travailleurs, de sorte que les fonctionnaires, les intellectuels et jusqu'aux non salariés s'y trouveraient visés, et, par suite, englobés dans l'envahissante compétence de l'Organisation du Travail, le Traité de Paix comprend qu'ayant jusqu'alors employé des termes trop généraux pour être exacts, il doit sortir du vague de sa déclaration première, plus

Additional Observations.[*Translation.*]

I.

The competence of the International Labour Organisation cannot extend to small freehold farmers and tenant-farmers (*colons* and *métayers*) who form, especially in France, a very considerable proportion of the agricultural workers, but are not wage-earners within the meaning of Article 427.

II.

None of the rights which in paras. 4, 5, 6 and 9 of Article 427 of the Peace Treaty and are expressly granted in satisfaction of the claims of industrial and commercial workers are applicable to agricultural wage-earners.

III.

In two places, it is stated in the Peace Treaty that a permanent labour organisation was created with a specific purpose in view. Section I, Chapter I, Article 387, states that:

“A permanent Organisation is hereby established for the promotion of the objects set forth in the Preamble.”

Section II, General Principles, Art. 427, states that:

“The High Contracting Parties, recognising that the well-being, physical, moral and intellectual, of industrial wage-earners is of supreme international importance, have framed, in order to further this great end, a permanent machinery provided for in Section I and associated with that of the League of Nations.”

Why is the subject returned to in Article 427? What is the reason for this repetition? The reason is that, after having, in the Preamble of Section I, used terms not limited to any particular class of workers, so that officials, intellectual workers and even unpaid workers might be referred to and consequently included in the very extensive competence of the Labour Organisation, the authors of the Peace Treaty realised that, having hitherto employed terms too general to be precise, they must abandon the vague phrases of the

philosophique que juridique, pour prendre l'expression définitive qui convient à la langue ferme et nette du droit positif, en liant l'action de l'Organisation du Travail à l'activité des salariés de l'industrie et du commerce, seuls visés, d'une manière directe, précise, par l'article 427.

IV.

Entre l'agriculture et l'industrie, il existe une telle opposition que, ni dans le fond, ni dans la forme, c'est-à-dire dans les termes, il n'est permis de ramener la première à la seconde.

1) Au point de vue économique, l'opposition de l'agriculture et de l'industrie est constante.

Adam Smith (*The Wealth of Nations* — E. F. Cannan, Londres — Vol. I, page 7) vient à peine de poser le principe de la division du travail, qu'il ajoute : « *The nature of agriculture, indeed, does not admit of so many subdivisions of labour, nor of so complete a separation of one business from another as do manufactures.* »

Stuart Mill (*Principles of Political Economy*, 1848 — Vol. I, Chapitre XII, page 214 : « *Of the Law of the Increase of Production from Land* ») expose qu'à la différence de l'industrie, l'agriculture ne connaît pas l'application du principe : double travail, double produit, et conclut : « *Every increase of produce is obtained by a more than proportional increase in the application of labour to the land* »

Kautsky, dans son *Agrarfrage* (édition française sous le titre : *La Question agraire* — Paris, 1900) déclare, page 5 :

« Les déductions de Marx ne peuvent pas être transportées telles quelles dans le domaine de l'agriculture. Sa théorie de l'évolution, qui suppose l'accroissement de la grande exploitation, la prolétarianisation des masses, et qui déduit de cette évolution, comme nécessaire, le socialisme, cette théorie n'est claire que pour l'évolution industrielle. Elle ne l'est pas pour l'évolution agricole. » Et, bien que, pour ramener au socialisme les travailleurs de la terre, il écrive son livre, *Agrarfrage*, pour démontrer que l'évolution de l'agriculture n'est pas en

first declaration, which is more philosophical than legal, and adopt the clear form of expression appropriate to the definite and precise phraseology of positive law, by confining the activities of the Labour Organisation to the work of industrial and commercial wage-earners, who alone are directly and expressly referred to in Article 427.

IV.

There is such a profound gulf between agriculture and industry that the former must not be assimilated to the latter either in substance or in form, that is to say, as far as phraseology is concerned.

1. From the economic point of view, the essential difference between agriculture and industry is constant.

Adam Smith ("The Wealth of Nations" — E. F. Cannan, London — Vol. I, page 7) had no sooner laid down the principle of the division of labour than he added: "The nature of agriculture, indeed, does not admit of so many subdivisions of labour, nor of so complete a separation of one business from another as do manufactures."

Stuart Mill ("Principles of Political Economy" — Vol. I, 1848, Chapter XII, page 214: ("Of the Law of the Increase of Production from Land") explains that the principle that increased labour implies a corresponding increase in production does not apply to agriculture, which differs herein from industry, and he concludes: "Every increase of produce is obtained by a more than proportional increase in the application of labour to the land."

Kautsky, in his *Agrarfrage* (French edition entitled "La Question agraire" — Paris 1900) states, on page 5: "The deductions of Marx cannot be applied in their entirety to agriculture. His theory of evolution, which presupposes the extension of large-scale exploitations and the 'proletarianisation' of the masses, and which leads him to treat socialism as its necessary corollary, is only comprehensible as regards industrial evolution." Moreover, although he writes his book the *Agrarfrage* in order to convert agricultural labourers to socialism, and in order to show that the evolution of agriculture does not conflict with the evolution of industry, he is nevertheless forced

opposition avec celle de l'industrie, il n'en doit pas moins admettre, dès le principe, « comme démontré » que « l'agriculture ne se développe pas selon le même processus que l'industrie, mais suit des lois propres ».

Aussi, dans l'enseignement des Universités, la législation et l'économie industrielles forment-elles une discipline scientifique distincte de la législation et de l'économie rurales.

2) Au point de vue législatif, en effet, l'agriculture et l'industrie ont chacune des réglementations distinctes. Cette différenciation est particulièrement nette en ce qui concerne le régime du travail. L'un des auteurs les plus estimés pour sa compétence agricole, M. Souchon, dans son livre : « La Crise de la Main-d'œuvre agricole en France » (Paris, 1914) écrit, page 450 : « Notre législation ouvrière s'arrête devant les travailleurs de la terre. Les règles de droit sur les syndicats, les coalitions, la conciliation et l'arbitrage, celles aussi sur la saisie des salaires, leur sont, il est vrai, applicables comme aux ouvriers de l'industrie. Et il en est de même de notre législation sur la retraite. Mais, ainsi que nous le verrons avec détails, la différence apparaît déjà pour les accidents, et elle se continue pour tout ce qui est relatif, soit à l'hygiène et la sécurité, soit à la durée du travail, aussi bien pour les femmes et les enfants que pour les hommes. Et, comme l'a écrit M. Pic (*Traité de Législation industrielle*, 2ème édition, page 682), *en matière de protection légale du travail*, « il n'y a qu'un procès-verbal de carence à dresser quand il s'agit des ouvriers agricoles ».

3) Au point de vue du droit international, encore plus qu'au point de vue du droit interne, l'agriculture est, en ce qui concerne la protection du travail, à l'écart de l'industrie. Il ne saurait être question de prendre au Traité de Paix la Partie XIII, relative au travail, indépendamment des précédents. Or, ces précédents sont tels qu'ils visent uniquement le travail industriel. Les initiateurs, Owen, Legrand, Hahn, sont des industriels. Ce qui les afflige et les émeut, c'est la condition des ouvriers dans l'industrie. Ce qu'ils demandent, c'est une réglementation du travail industriel. Legrand lance un « Appel respectueux au Gouvernement des *pays industriels*, dans le but de provoquer une loi internationale sur le *travail*

to admit from the outset the truth of the axiom that "agriculture does not develop of the same lines as industry, but follows laws of its own."

Moreover, in the teaching of the Universities, industrial legislation and economics constitute a science distinct from agricultural legislation and economics.

2. As regards legislation, agriculture and industry are regulated quite separately. This differentiation is particularly striking as regards conditions of labour. One of the most distinguished writers on agricultural matters, M. Souchon, in his book "*La Crise de la Main-Œuvre en France*" (Paris 1914), writes on page 450: "Our labour legislation does not apply to agricultural workers. It is true that the laws with regard to trades unions, combined action, conciliation and arbitration and also those with regard to the restraint of their wages are applicable to them as to industrial workers. The same is the case as regards our pensions legislation. As we shall, however, see, if we go into detail, the difference is already apparent as regards accidents, and it may also be observed with regard to everything relating to health and security or to the duration of labour, as regards women and children as well as men". As M. Pic, in his "*Traité de Législation industrielle*", 2nd edition, page 682, writes *with regard to the legal protection of Workers*: No provision whatever is made for agricultural workers ("*il n'y a qu'un procès-verbal de carence à dresser quand il s'agit des ouvriers agricoles*").

3. From the point of view of international law, still more than from the point of view of domestic law, agriculture is, as regards the protection of labour, quite distinct from industry. It is quite impossible to consider Part XIII, the Labour portion of the Treaty, without referring to past history. Past history, however, shows that only industrial labour was referred to. The pioneers of the movement, Owen, Legrand and Hahn, were industrial workers. What aroused their sympathy was the condition of industrial workers. What they demanded was the regulation of industrial labour. Le Grand issued a "Humble petition to the Governments of the *Industrial States* with a view to the adoption of international

industriel. » Le 9 décembre 1880, le Président du Conseil national suisse, M. Frey, présente une motion invitant le Conseil fédéral « à entrer en négociations avec les princ paux *Etats industriels*, dans le but de provoquer la création d'une législation internationale sur les fabriques ». Le 25 janvier 1884, sur la proposition du comte de Mun, la Chambre des Députés française invite le Gouvernement « à préparer l'adoption d'une législation internationale qui permette à chaque Etat de protéger l'ouvrier, sa femme et son enfant contre les excès du travail, sans danger pour l'*industrie nationale* ». Quand l'*Association internationale pour la protection légale des travailleurs* se fonde à Paris, en 1900, son but se trouve ainsi tracé : servir de lien entre ceux qui, dans les différents pays *industriels*, considèrent la législation protectrice des travailleurs comme nécessaire ». (E. Mahaim : *Droit international ouvrier* — Paris, 1913 — pages 183 et suivantes). Le 25 septembre 1913, à la dernière séance plénière de la Conférence internationale pour la protection ouvrière, réunie à Berne du 15 au 25 septembre 1913, le Président déclare : « N'est-ce point cependant un progrès considérable et le triomphe d'une grande idée, que les *Etats industriels* de l'Europe soient à la veille de s'unir sur la question normale de la journée de travail ? » (Actes de la Conférence internationale pour la protection ouvrière, réunie à Berne du 15 au 25 septembre 1913 — Berne, 1913 — page 144). Enfin, dans toute la législation internationale du travail, élaborée dans les Conventions de Berne, jamais les travailleurs de la terre ne sont envisagés.

Comment, en présence de tels précédents, les mots « travail », « travailleurs », couvriraient-ils, par eux-mêmes et à eux seuls, au Traité de Paix, les travailleurs agricoles, auxquels aucun législateur international n'avait antérieurement donné le moindre droit ?

V.

Quand de telles différences de fond, soit dans l'ordre économique, soit dans l'ordre juridique interne, soit enfin dans l'ordre juridique international, séparent l'agriculture, il apparaît

legislation for *industrial labour*". On December 9th, 1880, the President of the Swiss National Council, M. Frey, moved that the Federal Council should be requested "to enter into negotiation with the principal *industrial States* with a view to the introduction of international factory legislation". On January 25th, 1884, on the proposal of Count de Mun, the French Chamber of Deputies requested the Government "to prepare the way for adoption of international legislative measures enabling each State to protect the worker and his wife and children against sweated labour without endangering national *industry*." When the *International Association for the Legal Protection of Workers* was founded at Paris in 1900, its purpose was as follows: — It was to serve as a link between those who in the various *industrial* countries considered that legislation for the protection of the workers was essential. (E. Mahaim: *Droit international ouvrier* — Paris, 1913, pp. 183 ff.) On September 25th, 1913, at the last Plenary Session of the International Conference for the Protection of Labour which met at Berne from September 15th to 25th, 1913, the President stated: "Does not, however, the fact that the *industrial States* of Europe are on the eve of arriving at an agreement with regard to the question of the normal duration of the working day imply considerable progress and the triumph of a great principle?" (Records of the International Conference for the Protection of Labour held at Berne from September 15th to 25th, 1913, Berne, page 144). Moreover, agricultural workers are nowhere mentioned in all the international labour legislation which is embodied in the Conventions of Berne.

How, in the face of these precedents, can the words "labour" or "workers" used by themselves in the Treaty of Peace include agricultural workers, upon whom no rights whatsoever had previously been conferred by any international legislation?

V.

Since such fundamental differences separate agriculture from industry both from the economic standpoint, from the standpoint of domestic law and, finally, from that of inter-

qu'en aucun cas, en aucune langue, surtout dans la langue du droit, et, plus spécialement, du droit diplomatique, l'expression « industrie » ne peut couvrir l'agriculture.

S'il est vrai qu'au XVIII^{ème} siècle, en présence d'un mot assez souple pour comporter des acceptions multiples, Adam Smith ait pu opposer, sous le même nom d'*industry*, d'une part les manufactures, industrie des villes, et l'agriculture, industrie de la campagne, par la suite, la langue anglaise a suffisamment évolué pour qu'aujourd'hui le sens normal d'*industry* soit, suivant la juste remarque du meilleur des dictionnaires anglais, « *Industry* : 5. A particular form or branch of productive labour ; « a trade or manufacture ». (*A new English Dictionary on Historical Principles, founded mainly on the materials collected by the Philological Society ; edited by James A. H. Murray, with the assistance of many scholars and men of science. Volume V, H to K. Oxford, at the Clarendon Press, 1901, page 237*). Et, un peu plus haut, page 236, « *Industrial* : In the 19th century the word appears as an adaptation of modern French *industriel*. » (Dict. Acad., 1835.)

Mais, quoi qu'il en puisse être, à cet égard, de la langue courante, il est certain que dans les traités internationaux signés par l'Angleterre, le mot industrie n'a qu'un sens, et ce sens est le sens français. Quand la Grande-Bretagne prend part à Berne, en 1906, à l'élaboration de la Convention internationale sur l'interdiction du travail de nuit des femmes employées dans l'industrie, « industrie » ne couvre manifestement pas l'agriculture, « industriel » ne veut certainement pas dire agricole, ni, plus généralement, économique ou social, ou quoi que ce soit d'autre que ce qu'il veut dire en français : l'agriculture, le travail agricole, en sont manifestement à part.

Or, au Traité de Paix, on lit ceci :

Partie XIII (Entre l'article 425 et l'article 427 : Annexe fixant l'ordre du jour de la première session de la Conférence du Travail, 1919) : « . . . 5^o. Extension et application des Conventions internationales adoptées à Berne en 1906 sur l'interdiction du travail de nuit des femmes employées dans

national law, it is clear that, in no circumstances, and in no language — especially in legal phraseology and still more in diplomatic legal phraseology — can the expression “industry” include agriculture.

Though it is true that, in the 18th century, Adam Smith, making use of a word sufficiently elastic to cover a variety of meanings, was able to compare, under the heading of industry, on the one hand manufactures (the industry of the towns), and on the other hand, agriculture (the industry of the country), since that time the English language has developed so that, at the present time, the normal meaning of the word “industry” is, as justly observed by the best English dictionary, the following : — “*Industry* : 5. A particular form or branch of productive labour; a trade or manufacture.” (A new “English Dictionary on Historical Principles”, founded mainly on materials collected by the Philological Society; edited by James A. H. Murray, with the assistance of many scholars and men of science. Vol. V, *H. to K.* Oxford, at the Clarendon Press, 1901, page 237). And again, a little further back, on page 236 we read: “*Industrial*: In the 19th century the word appears as an adaptation of modern French *industriel*.” (Dict. Acad., 1835.)

Whatever may be the ordinary use of the word, however, it is certain that in international treaties signed by England the word “industry” has only one sense and that is the French sense. When Great Britain took part, in 1906 at Berne, in the preparation of the International Convention on the Prohibition of Night-work for Women employed in Industry, “industry” clearly did not include agriculture and “industrial” certainly did not include agricultural, nor, more generally, economic or social, or anything else except what it means in French. Agriculture and agricultural labour are clearly quite distinct from industry.

In the Treaty of Peace appears the following :

Part XIII (Between Article 426 and Article 427: the annex fixing the agenda for the first session of the Labour Conference in 1919): “. . . . 5. Extension and application of the International Conventions adopted at Berne in 1906 on the prohibition of night-work for women employed in

l'*industrie*» ... et dans le texte anglais, en regard : « 5^o. *Extension and application of the International Conventions adopted at Berne in 1906 on the prohibition of night-work for women employed in industry.* »

Pourquoi chercher plus loin le sens du mot « industrie » ou "*industry*" ?

Il est là, donné pour le Traité, par le Traité lui-même, suivant un sens indiscutable, fixé, cliché de la manière la plus certaine par la Convention de Berne de 1906.

VI.

Il ne saurait entrer dans la pensée du Gouvernement de la République de dénier aux travaux préparatoires d'un texte, loi ou traité, toute valeur d'information. Mais il ne pense pas qu'en présence d'un texte aussi clair, aussi précis que celui dont le sens vient d'être fixé, aucun appel à d'autres ressources, fussent-elles claires, concordantes et précises, soit ici permis. Car :

1. C'est un principe de droit interne que, dans l'interprétation de la loi, les travaux préparatoires n'ont aucune force contre le texte exprès de la loi : « Il est impossible », dit Laurent, *Cours élémentaire de Droit civil*, Préface, page 15, « que les travaux préparatoires disent autre chose que le texte ; s'ils disent autre chose, on doit les écarter, car on ne peut pas alléguer une volonté incertaine contre une volonté certaine, et la volonté qui se manifeste dans les travaux préparatoires est essentiellement incertaine. » Et plus loin : « Il faut recourir à la discussion pour interpréter un texte obscur et douteux : il n'est pas permis de se prévaloir de la discussion pour faire dire à la loi autre chose que ce qu'elle dit. » (Page 37.)

« Tout ce qu'il me paraît possible de dire, » écrit François Geny, dans son beau livre : *Méthode d'interprétation et Sources en Droit privé positif*, Paris, tome 1, 1919 — page 295 — « c'est que les travaux préparatoires d'une loi ne doivent être accueillis comme illustration autorisée du texte et pour son interprétation intrinsèque qu'autant que les idées qu'on

industry..." And in the French text: "5. *Extension et application des Conventions internationales adoptées à Berne en 1906 sur l'interdiction du travail de nuit des femmes employées dans l'industrie.*"

Why go farther afield for the meaning of the word "*industrie*" or "industry"?

The meaning of the word as used in the Treaty is definitely fixed by the Treaty itself, in accordance with an indisputable meaning established in the most authoritative manner by the Convention of Berne of 1906.

VI.

The Government of the Republic has no intention whatsoever of asserting that the preparatory work in connection with the text of a law or treaty has no informative value. It does not, however, in the face of the clearness and precision of the text, the meaning of which has just been established, consider that recourse to other authorities is admissible in this case, no matter how clear, unanimous and precise they may be, for the following reasons:

1. It is a principle of internal law that, in interpreting a law, the preparatory work carries no weight as against the express text of the law. Laurent, in his "*Cours élémentaire de Droit civil*," Préface, page 15, says: "Preparatory work cannot conflict with the text.... Should it do so, it must be ignored, because an unascertained intention cannot be used to disprove an ascertained intention, and the intention expressed in the preparatory work is essentially unascertained." Further on he says: "Recourse must be had to the discussions for the interpretation of an obscure and doubtful text. It is not permissible to make use of the discussion in order to make the law mean something which it does not say" (page 37).

François Geny, in his book "*Méthode d'interprétation et Sources en Droit privé positif*," Paris, Vol. I, 1919, page 295, writes as follows: "In my opinion all that it is possible to say is that the preparatory work in connection with a law must only be used as an authorised commentary on the text and for the purpose of ascertaining its intrinsic meaning, in so far

y puise ont été exprimées sans contradiction notable, dans des conditions permettant de les attribuer à la volonté, le plus souvent collective, qui crée la loi, *et pourvu que le texte de celle-ci ne répugne pas à ce complément d'explications.* »

2. Cette règle, si sage lorsqu'il s'agit d'une loi, l'est plus encore lorsqu'il s'agit d'un traité, car, dans le premier cas, celui de la loi, l'Etat souverain reste maître de revenir sur la volonté qu'il a exprimée, tandis que dans le second, celui du traité, il a consenti à l'abandon, qu'il ne peut plus reprendre, de sa souveraineté.

3. Cette règle, si sage lorsqu'il s'agit d'un traité que deux Puissances ont signé, l'est plus encore lorsqu'il s'agit d'une convention qui, d'ailleurs très large, très complexe, et cependant indivisible, doit faire la loi de Puissances qui n'ont pas toutes pris *également* part à l'élaboration du texte qui va les lier.

4. Cette règle, que tant de motifs rendent ici plus que jamais impérative, augmente encore en sagesse et, dès lors, en autorité, quand il s'agit d'un texte qui, faisant peser sur les Parlements sa contrainte, ou juridique ou morale, est, par ailleurs, en vertu des constitutions des pays libres, soumis à l'approbation législative de près de vingt-cinq Etats.

5. Enfin, il doit en être à plus forte raison ainsi quand le texte offert à l'adhésion, dans le bref délai de deux mois, de treize autres Etats, totalement étrangers à l'ensemble d'articles dont deux parties seulement (Parties I et XIII) en sont, pour eux, détachées, leur est présenté sans que ses travaux préparatoires, mais seulement le texte du traité, leur soient communiqués. Non seulement les séances plénières de la Conférence de la Paix n'étaient pas publiques, mais les documents de tout ordre qui s'y rattachent n'ont pas fait l'objet d'une communication officielle aux gouvernements qui, représentés à la Conférence, ont été plus tard sollicités d'adhérer à la Société des Nations et par là même (article 387, paragraphe 2) à l'Organisation permanente du Travail.

as the ideas taken from the preparatory work have been expressed without serious contradiction and in circumstances which make it possible to attribute them to the author, or, more generally, to the authors of the law, and *provided that the text of the latter is not incompatible with these additional explanations.*"

2. This principle, which is so just in the case of a law, is still more so in the case of a treaty, because in the former case the sovereign State has power to retrace its steps, whereas, in the second case, that of a treaty, it has consented to abandon its sovereignty and cannot recover it.

3. This principle, which is so just in the case of a treaty signed by two Powers, is still more so in the case of a convention which, besides being very wide in its scope, very complex and yet indivisible, is to constitute the law for Powers which have not all taken an *equal* part in the preparation of the text by which they were to be bound.

4. This principle, which in this case is for many reasons rendered more than ever an essential one, appears still more sound and more authoritative in the case of a text which **exercises** a degree of legal or moral constraint upon parliaments and is, moreover, by virtue of the constitutions of free countries, submitted for the approval of the legislatures of nearly twenty-five States.

5. The same applies with still greater force in a case where the text, submitted for the adherence, within the brief period of two months, of thirteen other States entirely unacquainted with the whole body of articles, of which two sections only (Parts I and XIII) were detached for submission to them, was presented to them without communicating to them the preparatory work, but only the actual text of the Treaty. Not only were the plenary sessions of the Peace Conference not public, but none of the documents relating thereto were officially communicated to the Governments which were represented at the Conference and subsequently invited to adhere to the League of Nations, and also (Article 387, paragraph 2) to the Permanent Labour Organisation.

VII.

Si, contre le texte formel du Traité, il ne saurait être fait état, à aucun titre, de quelque document que ce soit, antérieur à sa signature, à plus forte raison doit-il en être de même de tout document postérieur à la mise en vigueur du Traité. La réponse des Puissances alliées et associées aux remarques de la délégation hongroise contre les propositions de paix, en date du 6 mai 1920, est un document qui ne saurait être retenu.

Il ne saurait avoir aucune valeur interprétative du texte antérieurement arrêté des Traités de Versailles et de Saint-Germain, dans leur partie relative à la Société des Nations et à l'Organisation internationale du Travail. Ce n'est pas au Président de la Conférence des Ambassadeurs, Chef suprême de l'Exécutif interallié, mais à l'organe judiciaire de la Société des Nations, qu'appartient expressément, aux termes de ces Traités, le pouvoir d'interpréter souverainement le texte de la Partie XIII. Seule la Hongrie, à laquelle le texte a été présenté avec cette interprétation, pourrait, sinon l'opposer aux tiers, tout au moins s'en prévaloir pour invoquer l'erreur, avec telles conséquences que de droit, mais, précisément, le Gouvernement hongrois se prononce, devant la Cour, en faveur de l'incompétence de l'Organisation internationale du Travail en matière agricole : ainsi, la seule difficulté qui, de cette correspondance, pouvait naître se trouve écartée.

Pas davantage, ce document ne saurait avoir une valeur d'information par rapport aux Traités antérieurs de Versailles et de Saint-Germain, puisqu'il se fonde sur l'application du Traité par l'Organisation internationale du Travail, pour préciser, selon les vues de cette organisation, à la lumière de la Conférence de Washington, une compétence qu'il eût été préférable de fixer plus tôt en termes aussi nets, vis-à-vis de l'Allemagne ou de l'Autriche, avec des souvenirs plus immédiats, non influencés par le développement d'événements intermédiaires, si vraiment avait été telle, dès l'origine, la claire et ferme pensée de tous

VII.

If there is no justification for citing any document whatsoever anterior to the signature of the Treaty, as evidence against the express terms of the Treaty, this principle applies with still greater force in the case of documents subsequent to the coming into force of the Treaty. The reply of the Allied and Associated Powers, dated May 6th, 1920, to the remarks of the Hungarian delegation in response to the Peace proposals is a document which cannot be quoted.

It can have no value as regards the interpretation of the previously adopted text of the Treaties of Versailles and St. Germain, or that portion of them referring to the League of Nations and the International Labour Organisation. The authoritative interpretation of the text of Part XIII belongs, not to the President of the Conference of Ambassadors and head of the Inter-Allied Executive, but to the judicature of the League of Nations, in accordance with the express provisions of these Treaties. Only Hungary, to whom the text was presented with this interpretation, was entitled, if not to use it as against third parties, at all events to avail herself of it in order to draw attention to the mistake made and its legal consequences. The Hungarian Government, however, has stated before the Court that in its view the International Labour Organisation has no competence in regard to agriculture ; so that the only difficulty which might have arisen from this correspondence is removed.

Nor can this document have any informative value as regards the previously concluded Treaties of Versailles and St. Germain, since it takes its stand on the application of the Treaty by the International Labour Organisation in order to define, in accordance with the views of this Organisation as expressed at the Washington Conference, a competence which it would have been preferable to establish at an earlier date in equally clear terms, as regards Germany and Austria, at a time when it would have been easier to recollect whether such had really been the clear and definite intention of all from the outset, before the influence of subsequent events made itself felt.

VIII.

Aucun argument en faveur de la compétence de l'Organisation internationale du Travail ne peut se déduire de l'activité internationale de cette Organisation, postérieurement à l'élaboration du texte qu'il s'agit d'interpréter : nul ne peut se créer de titre à soi-même.

IX.

Qui doit l'emporter, d'un texte clair, certain, précis, public, ou de velléités confuses reléguées à l'arrière-plan, plus ou moins loin dans l'ombre ou même le secret ?

Le Représentant spécial du Gouvernement français :

(Signé) A. DE LAPRADELLE.

La Haye, le 14 juillet 1922.

VIII.

No argument in favour of the competence of the International Labour Organisation can be deduced from the international activities of that Organisation subsequent to the drafting of the text which has to be interpreted: no one can create a right for himself.

IX.

Which is to prevail, a clear and definite, precise and publicly known text, or a series of confused intentions relegated to the background and more or less obscure or even unknown?

(Signed) A. DE LAPRADELLE,
Special representative of the French
Government.

The Hague, July 14th, 1922.

DISCOURS PRONONCÉ PAR M. TALBOT
(représentant la Grande-Bretagne)

A LA SÉANCE PUBLIQUE DU 4 JUILLET 1922.

[Traduction.]

Monsieur le Président,

Hier, au début de son exposé, M. de Lapradelle nous a dit que le Gouvernement français avait décidé, contrairement à son intention primitive, et en raison de l'attitude prise par d'autres gouvernements, de faire exposer oralement son point de vue à la Cour. Si je puis le dire, nous devons nous féliciter de ce changement d'idée : s'il n'avait pas eu lieu, nous n'aurions pas eu le plaisir d'entendre l'exposé à la fois brillant et puissant qu'a bien voulu faire M. de Lapradelle. En mon nom et au nom de mes collègues, je voudrais exprimer, non seulement le plaisir et l'admiration avec lesquels nous l'avons écouté, mais encore la satisfaction que nous avons éprouvée — nous nous y attendions d'ailleurs — à trouver que, s'il y a une certaine divergence entre le Gouvernement britannique, que j'ai l'honneur de représenter, et le Gouvernement de la République française, cette divergence se réduit à peu de chose ; je crois même que nous trouverons qu'elle réside plutôt en une question de forme qu'en une question de fond.

Monsieur le Président, il nous faut voir d'abord d'où provient la question sur laquelle l'avis de la Cour est demandé. Elle a son origine dans le fait que le Gouvernement français, dans l'exercice indubitable de ses droits en vertu de l'article 402 du Traité, a contesté l'inscription à l'ordre du jour de la session de la Conférence tenue à Genève, de toute question relative à l'agriculture.

Cet article est ainsi conçu :

« Chacun des Gouvernements des Membres aura le droit de contester l'inscription, à l'ordre du jour de la session, de l'un ou plusieurs des sujets prévus. Les motifs justifiant cette opposition devront être exposés dans un mémoire explicatif adressé au Directeur, lequel devra le communiquer aux Membres de l'Organisation permanente.

Annex 23.

SPEECH BY MR. S. T. TALBOT, K.C.

(representing the British Government),

AT THE PUBLIC SITTING ON JULY 4TH, 1922.

Mr. President :

M. de Lapradelle told us, at the beginning of his address yesterday, that the French Gouvernement had determined, contrary to its original intention and in consequence of the action of other Governments, to present here an oral argument. If I may be permitted to say so, we are to be congratulated on that change of mind, because if it had not occurred, we should have lost the pleasure of listening to the brilliant and powerful address which M. de Lapradelle delivered. If I may be permitted, on behalf of myself and of my colleagues, I should like not only to express the pleasure and admiration with which we listened to that address, but also the satisfaction with which we find, as indeed we expected to find, that if any difference ultimately exists between the British Government, which I have the honour to represent, and the Government of the French Republic, it is reduced to a very narrow point and indeed, I think, will ultimately prove to be one rather of form than of substance.

Now, Mr. President, how does this question upon which the opinion of the Court is sought arise ? It had its origin in an objection taken by the French Government, in the exercise of their undoubted right under the 402nd Article of the Treaty, to the inclusion in the agenda of the Conference held at Geneva of any questions relating to agriculture. The material part of the Article reads as follows :

“Any of the Governments of the Members may formally object to the inclusion of any item or items in the agenda. The grounds for such objection shall be set forth in a reasoned statement addressed to the Director, who shall circulate it to all the Members of the Permanent Organisation.

« Les sujets auxquels il aura été fait opposition resteront néanmoins inclus à l'ordre du jour si la Conférence en décide ainsi à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés par les délégués présents. »

Il va de soi qu'une demande tendant à exclure de l'ordre du jour d'une session de la Conférence un ou plusieurs des sujets qui y sont prévus, peut être basée sur des motifs d'ordre différent. L'on peut dire qu'il ne convient nullement de traiter le sujet, ou bien qu'il ne convient momentanément pas de le traiter, ou bien que cela est prématuré ou inopportun. L'on peut dire aussi que l'ordre du jour est assez chargé pour occuper toute la session, sans introduire d'autres affaires. Tous ces motifs sont du domaine de la Conférence ; ce ne sont pas des points de droit ; ce sont des questions d'opportunité sur lesquelles, en vertu de l'article, la Conférence doit décider. Et s'il se trouve une majorité des deux tiers pour retenir, néanmoins, l'affaire, la Conférence doit suivre son ordre du jour tel qu'il était prévu.

Mais il y a un autre terrain tout à fait différent, sur lequel peut être basée l'opposition. L'on peut objecter non pas qu'un sujet ne devrait pas être traité ou ne peut pas être opportunément étudié, mais qu'il est entièrement hors de la compétence de la Conférence de l'examiner ; que ce sujet est hors du domaine d'action de l'Organisation dont fait partie la Conférence ; qu'il est au delà des pouvoirs de la Conférence de l'approcher même. Ce n'est plus alors une opposition basée sur une question d'opportunité, mais bien une opposition basée sur un point de droit. La Conférence a-t-elle ou n'a-t-elle pas la compétence nécessaire ?

L'opposition faite par le Gouvernement de la République française, en vertu de l'article 402 du Traité, est exposée dans une note adressée, conformément à ce même article, au Directeur et, par son intermédiaire, aux Membres de l'Organisation internationale du Travail. En lisant cette note, nous voyons qu'elle traite, tout au moins principalement, de motifs appartenant à la première des catégories que j'ai énoncées, c'est-à-dire de motifs sur lesquels il appartient à la Conférence de décider, et qui sont motifs d'opportunité et non pas motifs

"Items to which such objection has been made shall not, however, be excluded from the agenda, if at the Conference a majority of two-thirds of the votes cast by the delegates present is in favour of considering them."

Of course, it is evident that all kinds of grounds may be put forward for excluding from the agenda of a particular Conference any particular item or items. It may be suggested that it is inexpedient to deal with the question mentioned at all, or that it is inexpedient to deal with it at that time, or that it is premature or inopportune to deal with it ; or it may be objected that there is already enough upon the agenda of the Conference to occupy their time, without introducing any other business. All such considerations as those are matters for the Conference. They are not matters of law ; they are matters of expediency and discretion, and they are matters upon which, under the Article, the Conference has to form its judgment ; if a two-thirds majority is obtained for the retention of any particular item, the Conference is bound to proceed with its agenda as originally intended.

There is another ground of objection which stands upon an entirely different footing. It may be objected not that a particular matter ought not to be dealt with or cannot conveniently be dealt with, but that it is beyond the power of the Conference to deal with it at all, that it is outside the sphere of activity of the Organisation of which the Conference forms a part ; that it is, as we say, *ultra vires* of the Conference to touch it at all. An objection of that kind raises not a matter of discretion or expediency but a matter of law ; either the Conference is at liberty to handle the matter or it is not.

The objection taken by the Government of the French Republic, in pursuance of the Article of the Treaty, was embodied in a note addressed, in conformity with the Article, to the Director and through him to the Members of the International Organisation. We find when we read it that it deals principally, at any rate, with considerations of the first class which I have described, that is to say, considerations on which it is for the Conference to decide, and which are matters of expediency and discretion and not matters of law. It may be a

de compétence. On peut même se demander si cette note traite du tout de motifs appartenant à la seconde catégorie, mais il est, en tous cas, indubitable qu'elle traite principalement de motifs appartenant à la première catégorie.

Je tiens tout particulièrement à souligner cette distinction, car le Gouvernement de Sa Majesté reconnaît pleinement l'importance qu'il faut attacher à ceux des motifs présentés par le Gouvernement français — et qui rentrent dans la première des deux catégories ci-dessus —, motifs qui ont été développés hier avec tant de force et de précision par son distingué représentant.

C'est seulement s'il est affirmé, non pas que la Conférence ne devrait traiter de matières agricoles que d'une certaine façon, mais au contraire qu'elle est, en droit, entièrement incompétente pour les traiter, que nous nous trouverons en opposition de principe avec ceux qui soutiendraient cette thèse.

C'est pourquoi je désire tout particulièrement attirer l'attention de la Cour sur la distinction essentielle entre les deux catégories de motifs : l'une comprenant des questions d'opportunité à propos desquelles il appartient à la Conférence de décider, et l'autre comprenant des points de droit ou, en d'autres termes, des points d'interprétation du Traité, ce qui est du ressort ultime de la Cour.

Je vais maintenant, Monsieur le Président, donner lecture d'une partie de la note par laquelle le Gouvernement français a fait connaître son opposition. En voici le texte :

« Le Gouvernement français, dans un précédent mémoire, a demandé le retrait, à l'ordre du jour de la Conférence internationale du Travail de Genève, de l'adaptation aux travaux agricoles des résolutions de Washington relatives à la réglementation des heures de travail.

« Il estime que les conditions dans lesquelles opère l'agriculture, et qui ne sont aucunement comparables à celles auxquelles sont soumis l'industrie et le commerce, rendent inopportune la discussion de tout projet de réglementation internationale des questions relatives au travail agricole. La diversité des conditions économiques, des

question whether it deals at all with an objection of the second class, but at any rate there is no question but that it deals principally with objections of the first class.

I wish to lay special emphasis on that, because, as to the grounds of objection which fall within the first of these two classes, His Majesty's Government recognises fully the very great weight which has to be attached to the considerations which were put forward by the French Government, and which were developed with such force and point by its distinguished representative yesterday.

It is only if it be contended not that the Conference ought not to deal with agriculture in a particular way, but that it is legally incompetent to deal with it at all, that we should find ourselves differing in principle from those, if there be any, who would maintain that argument.

It is for that reason that I desire particularly to call the attention of the Court to the essential distinction between the two classes of objection, one dealing with matters of expediency which are for the Conference to decide upon, and the other dealing with matters of law, or in other words with the interpretation of the Treaty, which is a matter ultimately for the Court.

I shall now, Mr. President, read in the English translation the note in which the French Government embodied its objection. It is as follows :

"The French Government, in a previous note, has requested the withdrawal from the agenda of the Geneva International Labour Conference of the item concerning the adaptation to agricultural labour of the Washington decisions concerning the regulation of hours of work.

"It is of the opinion that the conditions in which agricultural labour is performed — conditions which are in no way comparable to those of industry and commerce — render inopportune the discussion of any draft of an international regulation of questions concerning agricultural labour. The diversity of national, economic, social and

milieux, des climats, des nécessités culturelles, des populations, ne permettent l'adoption que de formules vagues et générales qui ne peuvent fournir aucune base solide à une réglementation sérieuse et efficace. Le Gouvernement français, en cette occurrence, ne peut que se référer aux arguments invoqués dans son précédent mémoire et à l'exposé de ces difficultés par le Bureau international du Travail lui-même, dans l'introduction au questionnaire envoyé aux différents gouvernements, relativement à la question 2 de l'ordre du jour.

« En ce qui concerne les autres questions mises à l'ordre du jour, les obstacles à une réglementation internationale ne sont pas moindres, et les réponses faites au questionnaire du Bureau international du Travail par le Gouvernement français, réponses d'une concision telle qu'elles se réduisent le plus souvent à une affirmation ou à une négation, trahissent très nettement les difficultés éprouvées dans la simple élaboration de la documentation préalable nécessaire.

« Il convient, d'ailleurs, de faire remarquer que le Traité de Paix ne mentionne expressément à aucun moment les travailleurs agricoles. Quant aux travaux préparatoires, comme ils n'ont pas été rendus publics, ils ne peuvent fournir d'arguments décisifs pour l'interprétation de cet instrument diplomatique. On comprend que, dans ces conditions, les commissions parlementaires compétentes et les grandes associations professionnelles agricoles, en France, ont pu se croire autorisées à attirer l'attention du Gouvernement sur la question de savoir si le Bureau international du Travail avait reçu par le Traité la mission de s'occuper des questions agricoles. Le doute exprimé à ce sujet, quelle que doive être en fin de compte la réponse donnée, se justifie d'autant plus que les questions agricoles inscrites à l'ordre du jour de la Conférence de Genève sont, par ailleurs, en vertu de la Convention du 7 juin 1905, du ressort de l'Institut international d'Agriculture de Rome. Le Gouvernement français considère qu'un examen attentif des problèmes de compétence ainsi soulevés suffirait, à lui seul, à faire

climatic conditions and of technical requirements allows only of the adoption of vague general formulæ which can provide no firm basis for real and effective regulation and the French Government considers that it need only refer to the arguments put forward in its previous note and to the summary of these difficulties given by the International Labour Office itself in the introduction to the questionnaire on agricultural questions sent out to the different Governments.

“With reference to the other items figuring on the Agenda, the obstacles in the way of an international regulation are no less serious. The fact that the replies furnished to the above-mentioned questionnaire by the French Government are so concisely worded that the majority of them consist simply of an affirmative or negative statement betrays very distinctly the difficulties experienced in the mere compilation of the documentary information required before the Conference.

“It should further be remarked that the Treaty of Peace does not anywhere make specific mention of agricultural workers. The records of the preparatory work for the Treaty have not been made public and they cannot therefore supply decisive arguments for the interpretation of that diplomatic instrument. Such being the case, then, the competent French Parliamentary Committees and the great agricultural organisations in France have felt themselves authorised to draw the attention of the Government to the question as to whether the International Labour Office had been charged by the Treaty with the task of concerning itself with agricultural questions. Whatever may be the reply to the doubts that have been expressed on this matter, these doubts are further justified by the fact that the agricultural questions figuring on the agenda of the Geneva Conference are, indeed, by virtue of the Convention of June 7th, 1905, within the competence of the International Institute of Agriculture at Rome. The French Government considers that a careful examination of the problems of competence

ajourner toutes les questions agricoles portées à l'ordre du jour.

« Indépendamment des considérations qui précèdent, et à supposer même que les difficultés ci-dessus invoquées n'existent pas, l'heure actuelle serait particulièrement mal choisie pour procéder à des expérimentations internationales comme celles qui sont proposées. Alors que plusieurs pays ravagés par la guerre (la France, par exemple) sont encore loin d'avoir recouvré leur productivité habituelle, alors que toute la partie orientale de l'Europe a cessé de fournir le contingent de produits agricoles dont dépendait naguère l'équilibre économique du vieux continent, rendant ainsi nécessaires des importations extra-européennes dont le poids se fait lourdement sentir dans tous les domaines, il semble vraiment imprudent d'envisager, dans les conditions du travail agricole, des interventions susceptibles de provoquer tout au moins des troubles et peut-être même un abaissement dans la production. Il y a là une préoccupation primordiale qui ne saurait être perdue de vue : celle de ne pas diminuer la production agricole, sans laquelle ni la France, ni l'Europe ne peuvent vivre, soit en temps normal, soit à plus forte raison dans les circonstances exceptionnelles et difficiles que nous traversons.

« En conséquence, le Gouvernement français, par application de l'article 402 du Traité de Paix et pour raison d'opportunité, conteste l'inscription à l'ordre du jour de la prochaine Conférence de Genève de toutes les questions relatives à l'agriculture. »

Le texte français dit : « pour raison d'opportunité ». Je me suis permis de lire ce document, parce que le Gouvernement de Sa Majesté reconnaît pleinement la grande importance des motifs qui y sont si clairement résumés, et il se rend parfaitement compte du grand service rendu par le Gouvernement français en prévenant la Conférence des difficultés que rencontrerait l'application de règlements internationaux en matière agricole (*to the industry of agriculture*) et de la prudence

thus raised would, by itself, suffice to cause the adjournment of the agricultural questions which have been placed on the agenda.

"Apart from the above considerations, and even supposing that the difficulties already pointed out do not exist, the present moment would be particularly ill-chosen for proceeding to international experiments such as have been proposed. Several countries which have been devastated during the War (France for example) are still far from having recovered their customary level of production; the whole Eastern part of Europe no longer furnishes the supply of agricultural products on which the economic equilibrium of Europe formerly depended; imports from extra-European countries are thus necessary and the consequent financial burden is seriously felt in all spheres. Under these conditions it appears certainly imprudent to envisage, when considering the conditions of agricultural labour, the taking of new measures which might at the very least provoke difficulties and perhaps even cause a diminution of production. The possibility of such a diminution of agricultural production is a preoccupation of the very first order which could not be neglected. Without such production neither France nor Europe can live, whether in normal times or, *a fortiori*, in the exceptional and difficult circumstances of the present day.

"The French Government therefore, by virtue of Article 402 of the Treaty of Peace, objects to the inclusion in the agenda of the next Conference at Geneva of all the agricultural questions as being inopportune for discussion."

The French text says: "*pour raison d'opportunité*". I have taken leave to read that document because His Majesty's Government recognises most fully the great importance of the considerations so clearly summarised in it, and it is very sensible of the great service performed by the French Government in warning the Conference of the difficulties of applying international regulation to the industry of agriculture, and of the great caution which must be exercised in attempting

dont il faut faire preuve pour toute tendance de ce genre. Non seulement l'agriculture est le fondement indispensable de toute industrie, mais, de plus, elle a évidemment de nombreuses caractéristiques qui la distinguent des autres branches de l'industrie (*from other forms of industry*). Bien plus, c'est très probablement la branche de l'industrie dont les conditions sont les plus différentes selon les diverses contrées du monde. Non seulement elles dépendent du climat, du temps et des saisons, de la longueur des jours et des nuits, mais aussi elles subissent l'influence des différentes manières selon lesquelles les terres sont affermées. En particulier, il n'y a pas de doute — comme l'a d'ailleurs dit M. de Lapradelle — qu'en France, les conditions de l'agriculture sont tout à fait spéciales.

Tous ces motifs méritent, exigent même, d'être très soigneusement pesés par la Conférence avant l'adoption de recommandations ou de projets de convention touchant l'agriculture ; ils méritent et exigent d'être soigneusement pesés également par ceux des gouvernements auxquels il incombe de décider si les recommandations de la Conférence doivent être adoptées, ou si les projets de conventions proposés par la Conférence doivent être ratifiés. Mais nous estimons que ces motifs n'affectent en rien la compétence technique de la Conférence, et qu'en conséquence ce ne sont pas, à notre avis, des points de droit, c'est-à-dire des points touchant directement, ou même touchant de quelque façon que ce soit, la question sur laquelle l'avis de la Cour est demandé.

C'est pourquoi j'en viens à la question qui vous est soumise, et qui, naturellement, est une question de droit : La compétence de l'Organisation internationale du Travail s'étend-elle à la réglementation internationale des conditions du travail des personnes employées dans l'agriculture ?

S'il est fait une allusion à cette question dans la note dont j'ai donné lecture, elle se trouve au début du quatrième alinéa :

« Il convient d'ailleurs de faire remarquer que le Traité de Paix ne mentionne expressément à aucun moment les travailleurs agricoles. »

C'est naturellement sur ce point que M. de Lapradelle a particulièrement insisté hier. Mais, certes, la Cour aura

anything of that kind. Not only is agriculture the indispensable foundation of all industry, but it has obviously many characteristics which distinguish it from other forms of industry. Again, it is probably that form of industry the conditions of which differ most in the various countries of the world.

Apart from its very great dependence upon climate, upon very diverse conditions of weather and of seasons, and of the length of day and night, it is also very greatly influenced by the different systems of land tenure prevailing in various countries, and no doubt in particular, as M. de Lapradelle said, the conditions of agriculture in France are very special.

All those are matters which deserve to be and claim to be most carefully weighed by the Conference before adopting either recommendations or draft conventions affecting agriculture, and which deserve and claim to be, and must necessarily be weighed most carefully and most anxiously by those in the various countries on whom falls the duty of deciding whether recommendations of the Conference are to be adopted or draft conventions proposed by the Conference are to be ratified. But they do not, in our submission, affect the technical competence of the Conference, and, if they do not, they are not, I conceive, matters of law or of right or matters, therefore, which directly affect or indeed in strictness affect at all the question upon which the opinion of the Court is asked.

I pass, therefore, to the question submitted to you, which is, of course, a question of law. Does the competence of the International Labour Organisation extend to international regulation of the conditions of labour of persons employed in agriculture?

If there is any allusion to that question in the rote which I have read, it is contained in the words with which the fourth paragraph opens: "It should further be remarked that the Treaty of Peace does not anywhere make specific mention of agricultural workers." That, of course, is a point upon which M. de Lapradelle laid great emphasis yesterday. It will no doubt have occurred to the Court that it is equally true, I

remarqué qu'il est également vrai qu'aucune classe particulière de travailleurs n'est expressément mentionnée dans le Traité de Paix. Sans doute, les conditions de l'agriculture sont très spéciales, très particulières, mais il y a d'autres branches de l'industrie pour lesquelles cela est au moins aussi vrai. L'exemple le plus frappant est celui des marins ; un autre, l'industrie de la pêche, qui lui est connexe. Pour ces deux classes, les conditions sont au moins aussi spéciales que les conditions de l'agriculture, et la difficulté d'application, en ce qui les concerne, d'une réglementation qui serait appropriée à d'autres branches de l'industrie, est au moins aussi grande. Je crois être dans le vrai en disant cependant que personne ne soutient et n'a soutenu que ces branches de l'industrie soient hors de la compétence de la Conférence. Au contraire, à la page 18 du livre que je tiens en main, je vois que, parmi les résolutions adoptées par la Commission de législation internationale du Travail à la Conférence de la Paix, il y en a une, proposée par la délégation française, et qui porte le n^o 3 :

« La Commission estime que les questions très particulières touchant les conditions minima à accorder aux marins, pourraient être traitées par la Conférence internationale du Travail à une session spéciale, exclusivement consacrée aux affaires maritimes. »

Pour cette question, à laquelle il me semble que s'appliqueraient également tous les arguments tendant à montrer que l'agriculture appartient à un domaine différent des autres branches de l'industrie, la procédure adoptée — et, si je puis dire, justement adoptée — a été, non pas de contester la compétence de la Conférence, mais de dire qu'étant donné les difficultés particulières soulevées, il faudrait la traiter à une session spéciale, pour laquelle sans doute seraient désignés des délégués particulièrement versés en la matière.

En second lieu, j'estime que si l'on se base sur ce qu'il n'y a pas de stipulation touchant particulièrement l'agriculture, et sur ce qu'il n'est pas même fait mention de l'agriculture dans le Traité, pour conclure que l'agriculture est exclue du domaine de cette partie du Traité, c'est renverser l'affaire et placer le fardeau de la preuve sur celle des parties, à laquelle il n'incombe pas. Pour moi, tout au contraire, je maintiens,

think, that no specific mention is made in the Treaty of Peace of any class of workers. Undoubtedly the conditions of agriculture are very special and peculiar, but there are other forms of industry of which that is at least equally true. Perhaps the most conspicuous example is that of seamen. Another would be the closely allied industry of fishing. As to both of those, the conditions are at least as special as are the conditions of agriculture, and as to both of them the difficulty of applying regulations which may be appropriate to other forms of industry is at least as great. I believe I am right in saying, however, that no one suggests or has suggested that those forms of industry are beyond the competence of the Conference. On the contrary, on page 18 of this small book, I find, set out among the resolutions adopted by the Commission on International Labour Legislation of the Peace Conference, one proposed by the French delegation. It is the third :

“The Commission considers that the very special questions concerning the minimum conditions to be accorded to seamen might be dealt with at a special meeting of the International Labour Conference devoted exclusively to the affairs of seamen.”

As to that matter, therefore, upon which I apprehend that all the arguments which might go to show that agriculture stood upon a totally different footing from other forms of industry would apply, the line taken — and, if I may venture to say so, rightly taken — has been, not to challenge the competence of the Conference to deal with it at all, but to say that, in view of its special difficulties, it should be dealt with at a special meeting at which, no doubt, care would be taken to appoint delegates who were specially conversant with that particular matter.

Secondly, I would submit this. If it be suggested that the omission of special provisions with regard to agriculture or the omission of special mention of agriculture shows that agriculture is excluded from the purview of this part of the Treaty, that is placing the burden of proof, or the presumption, upon the wrong side. I would suggest that, in view of the scope and language of the Treaty, if agriculture is to be

en me basant sur le sens et le texte général du Traité, et notamment sur ce fait que la question de l'agriculture a été à de nombreuses reprises mentionnée et discutée lors de l'élaboration de la Partie XIII du Traité, que si l'agriculture avait dû être exclue de ce Traité, alors que toutes les autres branches de l'industrie, même les plus spéciales, y sont incluses, cette exclusion eût dû être expressément stipulée.

Je ne tiens pas à entamer la question de savoir si, et dans quelle mesure, les travaux préparatoires sont utiles pour éclairer l'interprétation d'un traité. Cette question offre une certaine difficulté, et les différents systèmes juridiques l'envisagent sans doute de façon différente. Je ne veux que me limiter à deux points.

Tout d'abord, nous accueillons avec plaisir et nous nous rallions à la déclaration faite par M. de Lapradelle hier, à savoir que, seul, le Traité a force obligatoire. En second lieu, je tiens à dire ceci : M. de Lapradelle a indiqué à la Cour plusieurs exemples de discussions et de propositions qui ont eu lieu à la Commission au sujet de mesures spéciales relatives à l'agriculture. Il ne me paraît pas que l'opposition faite à ces propositions ait jamais été fondée sur ce que l'agriculture était complètement hors du domaine de la Partie XIII du Traité et que, par conséquent, aucune des dispositions qui s'y trouvent dans cette Partie ne pourrait s'y appliquer ; ce motif eût été concluant et eût suffi à les faire rejeter d'emblée. Il ne semble pas que ceci ait jamais été invoqué par qui que ce soit ; cela ne l'a pas été, du moins, à notre connaissance et d'après ce que nous pouvons apprendre en consultant les documents qui se trouvent devant nous.

Je passerai maintenant, Monsieur le Président, à l'examen de la question elle-même. Si cette question n'est pas de la compétence de l'Organisation et de la Conférence, en raison de ce qu'elle ne fait pas partie de ces matières que l'Organisation a été établie pour étudier, le premier problème, je pourrais même dire, le seul problème qui se pose est celui de savoir quelles sont les questions pour l'examen desquelles l'Organisation a été créée. La réponse claire et précise à ce problème se trouve dans le Traité lui-même. Le premier article de la Partie XIII du Traité, c'est-à-dire l'article 387, commence ainsi :

excluded and all other forms of industry, even the most special, included, such an exclusion must be by special and express words of exclusion, especially when it is known that the subject of agriculture was repeatedly mentioned and discussed when the Thirteenth Part of the Treaty was being prepared.

I do not wish to enter into the question of how far the preliminary discussions may be useful as throwing light on the interpretation of the Treaty. That may be a question of some difficulty, upon which, perhaps, different systems of law take different views. I desire to limit myself to two things.

First of all, we welcome and support the declaration made by M. de Lapradelle yesterday that it is the text of the Treaty which alone has binding authority. The second thing I wish to say is this: M. de Lapradelle mentioned to the Court several instances of discussions and proposals in the Commission of special measures with regard to agriculture. I do not find that any one of them was opposed on what would have been a summary and conclusive ground for rejecting them, namely, that agriculture was altogether outside the scope of Part XIII of the Treaty and therefore would not be affected by anything in it. That appears never to have been suggested, so far as we have heard and so far as can be learnt by the documents which are before us, by any person whatever.

I pass now, Mr. President, to a consideration of the question itself. If this matter is outside the competence of the Organisation, of the Conference itself, because it does not come within those matters with which the Organisation was established to deal, the first question — indeed I may say the only question — is, what were the objects which the Organisation was set up to deal with? To that question there is a distinct and clear answer on the face of the Treaty itself. The first Article of the Thirteenth Part of the Treaty, namely, Article 387, has for its first words these :

« Il est fondé une organisation permanente, chargée de travailler à la réalisation du programme exposé dans le Préambule . . . »

Ces mots contiennent d'une façon évidente la définition qui détermine d'une manière décisive les sujets que l'Organisation a pour mission d'étudier et qu'elle a par conséquent compétence pour étudier, et, ainsi que la Cour peut s'en rendre compte, ce texte établit ceci par voie de renvoi au préambule qui le précède immédiatement. Le préambule en lui-même, il est vrai, et je l'admets entièrement, ne peut avoir aucun effet d'obligation juridique, mais il est incorporé dans ce texte qui, lui, a effet juridique obligatoire et qui, au lieu de mentionner de nouveau les sujets détaillés dans le Préambule, les incorpore en s'y référant.

Maintenant, quels sont ces sujets ? Le Préambule est ainsi conçu :

« Attendu que la Société des Nations a pour but d'établir la paix universelle, et qu'une telle paix ne peut être fondée que sur la base de la justice sociale;

« Attendu qu'il existe des conditions de travail impliquant pour un grand nombre de personnes l'injustice, la misère et les privations, ce qui engendre un tel mécontentement que la paix et l'harmonie universelles sont mises en danger, et attendu qu'il est urgent d'améliorer ces conditions . . . »

Par « conditions », bien entendu, il faut entendre « conditions de travail » — c'est l'amélioration des conditions de travail dont le besoin se fait sentir d'une manière urgente. Ensuite, ce texte mentionne des exemples, afin de préciser le sens de ces termes généraux. Voici ce qu'on y lit :

« par exemple, en ce qui concerne la réglementation des heures de travail, la fixation d'une durée maxima de la journée et de la semaine de travail, le recrutement de la main-d'œuvre, la lutte contre le chômage, la garantie d'un salaire assurant des conditions d'existence convenables, la protection des travailleurs contre les maladies générales ou professionnelles et les accidents résultant du travail, la protection des enfants, des adolescents et des femmes, les pensions de vieillesse et d'invalidité,

"A permanent organisation is hereby established for the promotion of the objects set forth in the Preamble."

That is obviously the governing enactment which decides conclusively what the objects are which the Organisation was set up to deal with and with which it is therefore competent to deal, and, as the Court observes, it does that by referring to the Preamble which immediately precedes it. The Preamble in itself, of course, I perfectly agree, would have no binding or legislative force, but it is incorporated in this enactment which has binding and legislative force, and which, instead of setting out again the objects detailed in the Preamble, incorporates them by reference. Now, what are those objects ?

The Preamble is as follows :

"Whereas the League of Nations has for its object the establishment of universal peace, and such a peace can be established only if it is based upon social justice ;

"And whereas conditions of labour exist involving such injustice, hardship and privation to large numbers of people as to produce unrest so great that the peace and harmony of the world are imperilled ; and an improvement of those conditions is urgently required . . ."

By conditions, of course, is meant conditions of labour, *conditions de travail* — it is the improvement of conditions of labour which is said to be urgently required. Then it specifies instances of what is meant by those general words. It goes on to say :

"as, for example, by the regulation of the hours of work including the establishment of a maximum working day and week, the regulation of the labour supply, the prevention of unemployment, the provision of an adequate living wage, the protection of the worker against sickness, disease and injury arising out of his employment, the protection of children, young persons and women, provision for old age and injury, protection of the interests of workers when employed in countries

la défense des intérêts des travailleurs employés à l'étranger, l'affirmation du principe de la liberté syndicale, l'organisation de l'enseignement professionnel et technique et autres mesures analogues . . . »

Telles sont les questions pour l'examen desquelles, selon les termes du Traité, l'Organisation a été établie. C'est d'abord l'amélioration de toutes les conditions de travail, et, de plus, le Traité appelle expressément l'attention de l'Organisation sur certains points particuliers, que l'Organisation devra examiner afin de savoir si les conditions de travail pourraient être améliorées. Bien entendu, ce texte n'impose aucune législation relativement à l'une quelconque de ces questions, mais les recommande toutes à l'attention de l'Organisation. Il n'y a pas une seule de ces questions qui ne puisse s'appliquer à l'agriculture. Pour quelques-unes, et en particulier pour celle qui règle les heures de travail, il est nécessaire de procéder à un examen extrêmement sérieux afin de décider si les conditions particulières du travail agricole en permettent l'application ; et si elles le permettent, il y a lieu de considérer quelles modifications il y aurait lieu d'y apporter, afin d'éviter de transformer les conditions de cette industrie (*industry*), ce qui pourrait avoir des effets sérieux et peut-être même désastreux. Mais il en est de même, par exemple, sans qu'il soit besoin de chercher plus loin, pour le cas des marins et des pêcheurs : il n'y a pas un seul de ces exemples donnés par le Traité qui ne leur soit applicable, si la Conférence estime qu'il convient de les appliquer et si, de leur côté, les autorités qui, dans les divers pays, ont le droit et le devoir de décider si ces recommandations, ou projets de conventions, doivent être mis à exécution, décident de les adopter. La plupart de ces exemples peuvent s'appliquer aussi bien à l'agriculture qu'à toute autre forme d'industrie. Il n'est pas nécessaire que je l'indique avec plus de détails à la Cour ; cela s'impose d'une manière évidente, à la seule lecture du texte.

Il est également évident que, quand bien même on trouverait que quelques-unes de ces dispositions ne pourraient pas s'appliquer à l'agriculture, l'on ne pourrait en conclure que le Traité, dans l'ensemble, ne s'applique pas à l'agriculture. Par exemple, il y a diverses catégories

other than their own, recognition of the principle of freedom of association, the organisation of vocational and technical education and other measures."

Those are the objects which, according to the text of the Treaty, the Organisation was established to promote. They are the improvement, first of all, of conditions of labour, and further, the Treaty, by its express language, draws the attention of the Organisation to certain particulars with regard to which the Organisation has to consider whether the conditions of labour can be improved. It does not, of course, impose legislation upon any of those subjects, but it invites the attention of the Organisation to them all. There is not one of those subjects which might not apply to agriculture. There are some of them, and in particular one of them, dealing with hours of work, as to which it is obviously a matter for careful consideration whether the circumstances of agriculture admit of its application at all, and if they do, there is the question of what modifications are necessary to avoid a serious, and indeed disastrous, interference with the conditions of the industry. Precisely the same applies, to go no further, to the case of seamen and fishermen, but there is not one of those examples which the Treaty gives which is not applicable, if the Conference thinks fit to apply it and those in the various countries who have the right and duty of deciding whether to give effect to recommendations or draft conventions approved by the Conference decide to adopt it. Most of them are just as applicable to the case of agriculture as to any other form of industry. I need not trouble the Court by pointing that out in detail ; it is obvious on the face of the document.

It is also obvious that it is not a sound argument against the application of this Treaty to agriculture, even if it were found that some of those items were not applicable to agriculture at all. For example, there are various forms of industry in which women and children are never employed. To those, of

d'industries, dans lesquelles les femmes et les enfants ne sont jamais employés. Pour ces catégories, bien entendu, des recommandations spéciales relatives aux femmes et aux enfants ne pourraient pas s'appliquer, mais il ne viendrait à l'esprit de personne d'en conclure qu'il y a là un motif pour prétendre que ces industries particulières sont en dehors des limites des questions visées par le Traité. Ce ne sont que des exemples, fournis par le Traité relativement à l'amélioration des conditions du travail ; les uns s'appliquent à certaines catégories d'industries, les autres à d'autres. Les uns s'appliqueront après avoir subi des modifications variées ; pour les autres, cela ne sera pas nécessaire. Je me permets toutefois de faire remarquer que l'article 387, se référant, comme il le fait, au Préambule, et incorporant en quelque sorte le Préambule dans son texte même, forme un argument qui, à lui seul, est décisif sur cette question envisagée comme question de droit, et il me paraît impossible, pour ce motif, et aussi en raison de l'absence d'une indication quelconque tendant à exclure l'agriculture du domaine d'application de ce texte, que seule, parmi toutes les autres catégories d'industries, l'agriculture est en dehors de la compétence de l'Organisation.

Je vais examiner pour un instant l'article 396, tout en répétant qu'à mon avis la seule partie de ce Traité qui s'occupe directement de la question pendante devant la Cour, et qui, toujours à mon avis, s'en occupe d'une manière concluante, est l'article 387, qui a pour but de décrire les fins pour lesquelles l'organisation a été créée.

L'article 396 détermine les fonctions du Bureau international du Travail, et il déclare que ces fonctions comprendront la centralisation et la distribution de toutes informations concernant la réglementation internationale de la condition des travailleurs et du régime du travail. Voici l'un des passages dans lesquels se rencontre le mot « *industrial* » : la Cour voudra bien remarquer que ce mot ne se trouve pas dans la version française. Le texte français mentionne en termes parfaitement généraux « la condition des travailleurs et du régime du travail. » Voilà quelles sont, entre autres, les fonctions du Bureau international du Travail. La Cour remarquera que l'article continue en ces termes :

course, the particular reference to the improvement of the conditions of labour of women and children would have no application, but no one would suggest that that was any ground for contending that those particular industries were outside the scope of the Treaty. These are examples given in the Treaty as to improvements in the conditions of labour. Some will apply to some forms of industry ; others to others. Some will apply with various modifications ; as to others, that would not be the case. I venture to submit, however, that Article 387, referring as it does to the Preamble and incorporating in itself the Preamble, is alone decisive on this question considered as a question of law, and I submit it is impossible, in view of that and in the absence of any indication whatever, that agriculture is excluded from the operation of this instrument, to maintain that it alone, of all forms of industry, is beyond the competence of the Organisation to handle.

I pass for a moment to Article 396, saying again that in my submission the only part of this Treaty which deals directly with the question before the Court — and, as I contend, deals with it conclusively — is Article 387, which purports to describe the purpose for which the Organisation is set up. Article 396 deals with the functions of the International Labour Office and it enacts that those functions shall include the collection and distribution of information on all subjects relating to the international adjustment of conditions of industrial life and labour. That is one of the passages, at any rate, in which the word “industrial” occurs, and the Court will note that in the French version that word is absent. The French deals, in language which I apprehend is perfectly general, with “*la condition des travailleurs et du régime du travail*”. Those are the functions which are included among the duties of the International Labour Office — those among others. The Court will notice that the Article continues “and particularly the examination of subjects which it is proposed to bring before

« et, en particulier, l'étude des questions qu'il est proposé de soumettre aux discussions de la Conférence en vue de la conclusion des conventions internationales, ainsi que l'exécution de toutes enquêtes spéciales, prescrites par la Conférence. Il sera chargé de préparer l'ordre du jour des sessions de la Conférence. »

Conformément à la suggestion émise par la Cour, nous avons consulté, hier après-midi, le grand dictionnaire anglais que l'Université d'Oxford publie actuellement. Bien que je ne pense pas qu'il renferme des explications qui soient de nature à nous éclairer sur l'usage du mot « *industrial* », je vais vous lire la définition qu'il en donne : « Le mot « *industrial* », en anglais, était usité au XVI^e siècle et semble avoir été la traduction du mot latin « *industrialis* », puis ce mot a disparu de l'usage en anglais, et nous le voyons réapparaître au XIX^e siècle ; son usage est alors lié aux questions qui affectent le travail dans la vie et l'économie politique modernes. » La définition du dictionnaire relative à l'adjectif « *industrial* » est celle-ci : « Qui se rapporte à, ou affecte un caractère propre à l'industrie, ou à tout travail productif résultant de l'industrie ; qualité des personnes occupées dans une ou des industries ou ayant un rapport quelconque avec elles. »

Je ne trouve rien dans ces citations qui me semble d'une manière quelconque limiter la généralité de cette définition.

Ainsi que la Cour peut s'en rendre compte, cette définition nous renvoie, comme c'est l'usage, au substantif « *industry* », et ce vocable est d'un usage familier en anglais dans ses différentes acceptions depuis des temps déjà très reculés. Je me bornerai à lire les définitions données par le dictionnaire dans l'ordre où on les y trouve, de manière que la Cour puisse ainsi suivre l'histoire du mot. La première est : « travail intelligent ou habile, talent, ingéniosité, habileté ou intelligence pour faire quoi que ce soit. » La seconde, qui a vieilli, est celle-ci : « application de talent, d'intelligence, ou de dextérité ; un plan ou une combinaison ; un habile stratagème. » La troisième définition est ainsi conçue : « diligence ou assiduité dans l'accomplissement d'une tâche ou d'un effort quelconques, application persévérante et attentive au travail que l'on est en train d'exécuter. »

the Conference with a view to the conclusion of international conventions, and the conduct of such special investigations as may be ordered by the Conference. It will prepare the agenda for the meetings of the Conference."

In obedience to the suggestion of the Court, we have consulted, since yesterday afternoon, the great English dictionary in course of publication by the University of Oxford. Though I do not think there is very much in it which throws a clear light upon the use of the word "industrial" in this Treaty, I shall read what the dictionary says about it. The word "industrial" in English, it appears, was in use in the 16th century, and appears then to have been the translation of the Latin word "*industrialis*". It then seems to have gone out of use in English and to have reappeared in the 19th century in connection with the matters which affect labour in modern life and economics. The definition given in the dictionary of the adjective "industrial" is: "Pertaining to or of the nature of industry or productive labour resulting from industry. Of persons: engaged in or connected with an industry or industries."

I do not find anything in the illustrative quotations which appears to limit the generality of that at all. The definition, as the Court will see, refers, as is natural, to the substantive, the noun "industry", and that, of course, is a word in familiar use in English in various senses from very early times. I shall just read out the definitions given in the order in which the dictionary gives them, so that the Court may see the history of the word. The first is "intelligent or clever working; skill, ingenuity, dexterity or cleverness in doing anything." The second, which is obsolete, is "an application of skill, cleverness or craft; a device, contrivance; a crafty expedient." The third is "diligence or assiduity in the performance of any task or in any effort; close and steady application to the business in hand."

Nous arrivons alors à l'usage moderne du mot, qui se rapporte aux questions que nous discutons; la quatrième définition est la suivante: « travail systématique; emploi habituel pour l'exécution d'une œuvre utile, et maintenant, en particulier, pour la production de travaux d'art industriel ou de produits manufacturés (« *productive arts and manufactures* »).

Je crois que ce doit être « *arts or manufactures* »; mon texte n'est pas tout à fait clair.

La cinquième est: « forme ou catégorie particulière de travail productif; métier ou manufacture. »

Ainsi que je l'ai dit, il ne me semble pas que les citations fournies à titre d'exemple nous assistent véritablement beaucoup dans la discussion de cette question particulière.

Avant de quitter l'Angleterre, nous avons consulté sur le sens de ce mot quelques écrivains anglais en matière économique. D'autre part, il y a dans le traité classique d'Adam Smith sur *La Richesse des Nations*, quelques passages où le mot « industry » est directement et expressément employé dans le sens d'agriculture. Puis-je en donner un exemple? Je le tire du 9^{me} chapitre du IV^e livre du Traité, page 282 de l'édition publiée par Nelson en 1884. Il est ainsi conçu: « De même que l'économie politique des Etats de l'Europe moderne a tendu plus au développement des fabrications et du commerce avec l'étranger, l'industrie des villes, qu'au développement de l'agriculture, industrie de la campagne, de même celle d'autres Etats a suivi un chemin différent et a tendu plus au développement de l'agriculture qu'à celui des fabrications et du commerce avec l'étranger. » Mon éminent collègue, qui a bien voulu étudier ce livre ce matin, me dit qu'il y a de nombreux passages où le mot « industry » est employé dans ce sens. Il y a un autre passage que je pourrais citer, mais il me semble que celui-ci suffit pour indiquer l'emploi de ce mot dans ce livre, dont je crois pouvoir dire qu'il est mondialement considéré comme faisant autorité en matière économique. Rien ne pourrait être plus concluant que le fait qu'Adam Smith, fondateur et père de la science de l'économie politique et qui, en conséquence, a eu sur la terminologie employée dans cette science une influence toute particulière, emploie le mot « *industry* » comme définissant l'agriculture,

Then we come nearer to the modern use of the word in connection with the matters under discussion. The fourth is "Systematic work or labour ; habitual employment in some useful work, now especially in the productive arts and manufactures." I think it must be "arts or manufactures", — my copy is not quite clear.

The fifth is "a particular form or branch of productive labour ; a trade or manufacture". As I have said, I do not think any of the illustrative quotations really assist very much in the discussion of this particular question.

Before leaving England, we consulted some of the English writers on economics, and there are in the classic treatise of Adam Smith on "The Wealth of Nations" several passages in which the word "industry" is directly and expressly used of agriculture. May I read one sample ? It is from the fourth book and the ninth chapter of the treatise, page 282 of the edition published by Nelson in 1884. These are the words : "As the political economy of the nations of modern Europe has been more favourable to manufactures and foreign trade, the industry of the towns, than to agriculture, the industry of the country, so that of other nations has followed a different plan and has been more favourable to agriculture than to manufactures and foreign trade." My learned friend, who was good enough to examine the book this morning, tells me that there are many passages in which the word "industry" is used in that way. I have another here which I could cite, but I think that that is a fair sample of the use of the word in this book, which, I suppose I may say, is of world-wide acceptation as a classical authority on economics. Nothing can be clearer than that Adam Smith, the founder and father of the science of Political Economy, and who had, therefore, I apprehend, a unique influence upon its terminology, used the word "industry" as an apt definition of agriculture, which he denominates in this passage and elsewhere in his treatise as "the industry of the country".

qu'il nomme dans le passage que j'ai cité ainsi, que dans d'autres parties de son traité, « l'industrie des campagnes ».

Maintenant, je vais brièvement examiner l'article 427 du Traité. Ici encore, je maintiens que les termes de cet article sont parfaitement généraux ; il n'y est pas fait la moindre allusion à ce qu'une branche quelconque de l'industrie est exclue de son domaine, et l'ensemble de cet article, sous réserve naturellement de modifications éventuelles pour certaines industries — cela y est d'ailleurs prévu —, est applicable aussi bien à l'agriculture qu'à d'autres branches d'industries. « Les Hautes Parties contractantes, reconnaissant que le bien-être physique, moral et intellectuel *des travailleurs salariés* est d'une importance essentielle au point de vue international, » — il n'y a pas de doute que cela ne soit applicable également aux travailleurs agricoles, — « ont établi, pour parvenir à ce but élevé, l'organisme permanent prévu à la Section I, et associé à celui de la Société des Nations. » Cet organisme permanent est celui dont les buts sont précisés dans l'article 387 par la référence qui y est faite au préambule de la Partie XIII. « Elles reconnaissent que les différences de climat, de mœurs et d'usages, d'opportunité économique et de tradition industrielle, rendent difficile à atteindre, d'une manière immédiate, l'uniformité absolue dans les conditions du travail. Mais, persuadées qu'elles sont, que le travail ne doit pas être considéré simplement comme un article de commerce, elles pensent qu'il y a, des méthodes et des principes pour la réglementation des conditions du travail, que toutes les communautés industrielles devraient s'efforcer d'appliquer, autant que les circonstances spéciales dans lesquelles elles pourraient se trouver, le permettraient. »

Il est évident que le sens de cet alinéa est que certains principes généraux doivent être respectés, en ce qui concerne le travail quel qu'il soit. Cependant on reconnaît que lorsque l'on passe à l'application de ces principes généraux qui, doivent en fait être appliqués, il faut tenir soigneusement compte des différences de climat et des diverses conditions, qui changent suivant les pays. L'article continue : « Parmi ces méthodes et principes, les suivants paraissent aux Hautes Parties contractantes être d'une importance particulière et urgente :

I now pass to a short consideration of the 427th Article of the Treaty. Here again, I venture to submit that the terms of that Article are perfectly general ; there is no hint that any form of industry is excluded from its scope, and the whole of the Article, subject of course to modifications and qualifications which may be necessary in the case of particular industries, as indeed the Article itself indicates, is applicable to agriculture as well as to other forms of industry. "The High Contracting Parties, recognising that the well-being, physical, moral and intellectual, of industrial wage-earners" — "*des travailleurs salariés*" — "is of supreme international importance" — there can be no question but that that applies to workers in agriculture — "have framed, in order to further this great end, the permanent machinery provided for in Section I and associated with that of the League of Nations." That is the permanent machinery, the object of which is defined in Article 387 by reference to the Preamble. "They recognise that differences of climate, habits and customs, of economic opportunity and industrial tradition, make strict uniformity in the conditions of labour difficult of immediate attainment. But, holding as they do, that labour should not be regarded merely as an article of commerce, they think that there are methods and principles for regulating labour conditions which all industrial communities should endeavour to apply as far as their special circumstances will permit."

Surely that says, as clearly as anything can, that there are general principles which, in the treatment of labour of every kind, should be regarded. While it is recognised that, when you come to the specific application of those principles, there are differences of climate and conditions of various kinds prevailing in different countries, which must be carefully considered, the general principles apply throughout. The Article continues : "Among these methods and principles, the following seem to the High Contracting Parties to be of

1^o : Le principe dirigeant, ci-dessus énoncé, que le travail ne doit pas être considéré simplement comme une marchandise ou un article de commerce.» Doit-on considérer les travailleurs agricoles comme exclus de l'application de ce principe ?
 « 2^o : Le droit d'association en vue de tous objets non contraires aux lois, aussi bien pour les salariés que pour les employeurs.
 3^o : Le paiement aux travailleurs d'un salaire leur assurant un niveau de vie convenable tel qu'on le comprend dans leur temps et dans leur pays.» Personne ne peut contester que ces deux principes s'appliquent à l'agriculture. « 4^o : L'adoption de la journée de huit heures ou de la semaine de quarante-huit heures comme but à atteindre partout où il n'a pas encore été obtenu. 5^o : L'adoption d'un repos hebdomadaire de vingt-quatre heures au minimum, qui devrait comprendre le dimanche toutes les fois que ce sera possible.» Personne ne peut dire que l'application de ces méthodes ou principes soit plus difficile en ce qui concerne l'agriculture qu'en ce qui concerne d'autres branches de l'industrie. Car, si je puis répéter encore une fois l'exemple que j'ai déjà donné si souvent, les mêmes difficultés se produiraient dans le cas des marins et des pêcheurs — pour ne mentionner que ceux-là.

Il n'y a rien qui montre que l'adoption d'une journée de huit heures ou d'une semaine de quarante-huit heures, avec tels changements rendus nécessaires par les conditions spéciales de l'agriculture, soit un but qui ne puisse être atteint. Savoir si ces mesures doivent être applicables à l'agriculture, ce n'est ni la question soumise à la Cour, ni le but de ma présence ici. Je maintiens seulement que l'on ne peut se baser sur le texte pour dire que la Conférence n'est pas compétente pour examiner les questions agricoles. C'est à la Conférence de savoir à quelle conclusion elle aboutira, car c'est une question d'opportunité et non une question de droit.

« 6^o. La suppression du travail des enfants et l'obligation d'apporter au travail des jeunes gens des deux sexes les limitations nécessaires pour leur permettre de continuer leur éducation et d'assurer leur développement physique.

« 7^o. Le principe du salaire égal, sans distinction de sexe, pour un travail de valeur égale.

« 8^o. Les règles édictées dans chaque pays au sujet

special and urgent importance : First — The guiding principle, above enunciated, that labour should not be regarded merely as a commodity or article of commerce." Are agricultural workers to be excluded from that? "Second — The right of association for all lawful purposes by the employed as well as by the employers. Third — the payment to the employed of a wage adequate to maintain a reasonable standard of life, as this is understood in their time and country." Surely no one can question that those two principles are applicable to agriculture. "Fourth — the adoption of an eight-hour day or a forty-eight hour week, as the standard to be aimed at, where it has not already been attained. Fifth — the adoption of a weekly rest of at least twenty-four hours, which should include Sunday wherever practicable." No one would of course question that the application of those methods or principles to agriculture is a matter as to which much greater difficulties occur in connection with agriculture than in connection with some other forms of industry. The same, if I may repeat once more the illustration I have given so often, would unquestionably apply to the case of seamen and fishermen, to mention no others.

But there is nothing to show that the adoption of an eight-hour day or forty-eight-hour week, with such modifications and qualifications as may be rendered necessary by the special conditions of agriculture, is not a thing which can be attained. It is no part of the question before the Court, or of my business before the Court, to contend that those measures should be applied to agriculture. All I am saying is that you cannot contend that, on the face of it, it is a question which the Conference is not at liberty to consider. What conclusion they may come to upon it is a matter for them, and is a matter of policy and expediency and not of law.

"Sixth — the abolition of child labour and the imposition of such limitations on the labour of young persons as shall permit the continuation of their education and assure their proper physical development. Seventh — the principle that men and women should receive equal remuneration for work of equal value. Eighth — the standard set by law in each country with respect to the

des conditions du travail devront assurer un traitement économique équitable à tous les travailleurs résidant légalement dans le pays.»

Tous ces principes, qu'il soit ou non sage de les appliquer, tels quels ou avec changements, à l'agriculture, sont de par leur nature aussi bien applicables à l'agriculture qu'à n'importe quelle autre branche de l'industrie. Comme je l'ai déjà fait remarquer, les deux premiers principes ne peuvent s'appliquer aux industries où ne sont employés ni femmes ni enfants, et cependant personne ne peut prétendre que de telles industries sont hors du domaine de ce Traité.

«9°. Chaque Etat devra organiser un service d'inspection qui comprendra des femmes, afin d'assurer l'application des lois et règlements pour la protection des travailleurs.»

Il est évident que, afin que les règlements soient observés, lorsqu'ils ont été fixés, il faudra créer un système d'inspection. L'article se termine ainsi :

« Sans proclamer que ces principes et ces méthodes sont ou complets ou définitifs, les Hautes Parties contractantes sont d'avis qu'ils sont propres à guider la politique de la Société des Nations, et que, s'ils sont adoptés par les communautés industrielles qui sont Membres de la Société des Nations, et s'ils sont maintenus intacts dans la pratique par un corps approprié d'inspecteurs, ils répandront des bienfaits permanents *sur les salariés du monde.* »

Dans le texte français on lit : « les salariés du monde ». Si l'on décidait que le travail agricole dépasse la compétence de l'Organisation, cela signifierait que les travailleurs agricoles seraient exclus — pour autant que la législation, ou plutôt l'absence de législation, peut les en exclure — de ces bienfaits permanents auxquels tous les salariés du monde sont appelés à participer et auxquels ces travailleurs agricoles ont un droit au moins égal à celui des autres travailleurs engagés dans toutes les autres formes d'industries.

Il n'y a plus qu'un texte auquel je désire encore faire allusion, et c'est l'article 23 du Pacte de la Société des Nations, qui est ainsi conçu :

conditions of labour should have due regard to the equitable economic treatment of all workers lawfully resident therein."

All of those, whether or not it is wise to apply them to agriculture, or to apply them without qualification, are in their nature as applicable to agriculture as to any other form of industry ; and, as I have already pointed out, the first two of them are not applicable at all to those industries in which neither women nor children are employed. No one, however, could suggest that that means that those industries are outside the scope of this Treaty.

"Ninth — Each State should make provision for a system of inspection in which women should take part, in order to ensure the enforcement of the laws and regulations for the protection of the employed."

So far as regulations are made, it is obvious that, in order that they may be observed, some system of inspection must exist. Then the Article finishes :

"Without claiming that these methods and principles are either complete or final, the High Contracting Parties are of opinion that they are well fitted to guide the policy of the League of Nations ; and that if adopted by the industrial communities which are Members of the League, and safeguarded in practice by an adequate system of such inspection, they will confer lasting benefits upon the *wage-earners of the world*."

In the French text it says "*les salariés du monde*". If it were decided that agricultural labour was beyond the competence of the Organisation, it would mean that agricultural workers would be excluded, so far as legislation or rather the absence of legislation could exclude them, from these lasting benefits to which all the wage-earners of the world are bidden to look, and upon which they surely have a claim at least equal to that of the workers in any other form of industry.

There is only one other document to which I desire to refer, and that is the 23rd Article of the Covenant of the League of Nations, which is as follows :

« Sous réserve et en conformité des dispositions des Conventions internationales actuellement existantes ou qui seront ultérieurement conclues, les Membres de la Société :

« (a) s'efforceront de maintenir et d'assurer des conditions de travail équitables et humaines pour l'homme, la femme et l'enfant, sur leurs propres territoires ainsi que dans tous les pays auxquels s'étendent leurs relations de commerce et d'industrie, et, dans ce but, d'établir et d'entretenir les organisations internationales nécessaires. »

Il ne me semble pas que l'on puisse prétendre sérieusement que parce que l'application de mesures de cette nature à l'agriculture peut donner lieu à des difficultés spéciales, et demande une prudence particulière, l'agriculture devrait de ce fait être exclue de l'application de ce contrat solennel.

Je désire répéter, pour éviter tout malentendu possible, que le Gouvernement britannique ne prétend pas ici que tels ou tels des mesures et règlements particuliers devraient être appliqués à l'agriculture. Ce n'est ni le moment ni le lieu de formuler des considérations de cette nature ; de telles questions doivent être examinées selon la procédure habituelle délibérative et administrative, par la Conférence d'abord, et ensuite par ceux qui doivent décider si ce qui est approuvé par la Conférence doit avoir force de loi. Sur des questions de cette nature, le Gouvernement français a le droit absolu de se faire entendre, non seulement en raison de ses intérêts spéciaux en matière d'agriculture, et de la place que l'agriculture occupe en France à l'estimation du monde entier, mais aussi en raison du fait que les considérations particulières présentées par le Gouvernement français avec tant de force et de clarté, s'imposent à l'examen le plus sérieux. Notre opinion et l'exposé tout entier que nous en avons fait se ramène à ceci qu'il est impossible de dire que l'agriculture dépasse les limites de la compétence technique de l'Organisation, ou en d'autres termes que c'est un domaine dans lequel il lui est interdit de pénétrer par la loi positive.

"Subject to, and in accordance with, the provisions of international Conventions existing or hereafter to be agreed upon, the Members of the League :

"(a) Will endeavour to secure and maintain fair and humane conditions of labour for men, women and children, both in their own countries and in all countries to which their commercial and industrial relations extend, and for that purpose will establish and maintain the necessary international organisations."

I cannot suppose it could be seriously maintained that because there are special difficulties and the need for special caution in the application of measures of this kind to agriculture, that therefore agriculture should be excluded from the operation of that solemn contract.

I wish to say again, to avoid any possible misunderstanding, that the British Government is not contending here that any particular measure or regulation should be applied to agriculture. This is neither the time nor the place for the consideration of such questions. Such questions are to be considered in the course of their ordinary administrative and deliberative work, first by the Conference and, secondly, by those who have to decide whether what is approved by the Conference is to be given the force of law. On such questions not only have the French Government a pre-eminent right to make their voice heard, because of their special interests in agriculture, and because of the position which the agriculture of France occupies in the estimation of the whole world, but from the fact that the particular considerations which have been put forward by the French Government with such force and clearness are such as should obviously claim the very gravest consideration. Our submission, and the whole of our submission is this, that it is impossible to say that agriculture is beyond the technical competence of the Organisation ; that is to say, is a region which they are forbidden by positive law so much as to enter.

Annexe 25a.

DISCOURS PRONONCÉ PAR M. J. CAEIRO DA MATTA
(représentant le Portugal)
A LA SÉANCE PUBLIQUE DU 5 JUILLET 1922.

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

Permettez-moi de commencer par vous transmettre, avec les respectueuses salutations du Gouvernement portugais, les hommages personnels de ma profonde vénération.

Comme M. le Ministre de Portugal a déjà eu l'honneur de vous le faire savoir, je vous demande la permission de ne faire aujourd'hui que l'énonciation abrégée du point de vue de mon Gouvernement dans la question qui occupe en ce moment-ci votre haute attention et votre indiscutable compétence.

Le très court délai qui m'a été accordé, chargé que j'ai été par une dépêche télégraphique de venir parler devant cette suprême Cour, ne m'a pas encore permis de terminer la rédaction du travail que je compte vous présenter, Messieurs les Juges, et dans lequel l'avis du Gouvernement portugais vous sera soumis avec le développement nécessaire. Je vous demande, par conséquent, l'autorisation de vous envoyer dans quelques jours cet exposé et de vous en donner aujourd'hui le résumé verbal.

La demande que je viens de vous faire, Messieurs les Juges, vous montre exactement combien le Gouvernement portugais a été honoré de pouvoir porter devant cette haute Cour son avis au sujet de la question du travail agricole et combien cette question l'intéresse.

Le Portugal est en effet un pays pour lequel le régime agricole a une singulière importance, et qui, peut-être plus que n'importe quel autre pays européen, a dans la terre une des plus fondamentales conditions de sa vie économique. Le fait que le chiffre de ses travailleurs ruraux dépasse de 80% celui de la totalité de ses autres masses ouvrières est la meilleure preuve de ce que je viens d'avancer.

Annex 25a.

SPEECH BY M. JOSÉ CAEIRO DA MATTA
(representing the Portuguese Government),
AT THE PUBLIC SITTING ON JULY 5th, 1922.

[*Translation.*]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges :

Allow me to convey to you the respectful greetings of the Portuguese Government, as well as to express my personal respect and regard for the Court.

As the Portuguese Minister has already had the honour of informing you, all I ask to-day is to be allowed to state briefly my Government's point of view with regard to the question which at present occupies the attention of this august Tribunal, whose jurisdiction is uncontested.

The very short time I was given — for I received telegraphic instructions to proceed here and address this Supreme Court — has not enabled me to conclude the preparation of the statement which I intend to present to you, and in which the opinion of the Portuguese Government will be laid before you in full. I consequently request your permission to send you this statement in the course of a few days, and to give you to-day an oral summary of its contents.

The request which I have just made proves how much the Portuguese Government esteems the honour of being able to express its views before this High Court on the question of agricultural labour, and how much that Government is interested in the question.

Portugal is, in fact, a country in which agriculture plays an exceptionally large part, and the cultivation of the soil is one of the most important factors of its economic life — more so perhaps than in any other European country. The fact that the number of its agricultural workers exceeds by 80 % the total number of other classes of workers is the best proof of what I have just stated.

Précisément en ce moment-ci, le problème du travail agricole a une importance capitale dans mon pays, surtout dans le centre et dans le sud. Ces régions ne se trouvent pas anarchisées. Loin de là, les mouvements révolutionnaires qui ont pendant quelque temps agité la terre portugaise, et dont le cycle est heureusement fermé, ont été des mouvements à la surface, n'affectant nullement le fond même de la vie du peuple, qui conserve toujours vives les vertus d'ordre et de discipline et les qualités de vigueur et d'énergie qui sont propres à sa race. Les régions que je viens de vous citer traversent uniquement une période d'instabilité, d'impatience et d'inquiétude qu'il faudra pourvoir de remède. Voilà pourquoi le Gouvernement portugais a été très heureux de pouvoir vous soumettre son avis au sujet de la compétence de l'Organisation internationale du Travail en matière de travail agricole, et m'a fait l'honneur de me charger de cette mission.

Monsieur le Président, Messieurs les Juges, avec les restrictions que j'aurai l'honneur de vous résumer plus loin, le Gouvernement portugais émet l'avis que, soit par la lettre, soit par l'esprit du Traité de Versailles, la compétence de l'Organisation internationale du Travail pourra s'étendre à la réglementation des conditions du travail des personnes employées dans l'agriculture. *Par la lettre* — puisque nulle restriction n'est faite dans ce Traité, aussi bien dans les considérations préliminaires de la Partie XIII et dans les articles de la Section I que dans l'article 427, qui constitue la charte du travail, qui empêche logiquement de comprendre dans la formule générique y adoptée les travailleurs de l'agriculture. *Par l'esprit* — parce que les idées dominantes, pour ainsi dire en suspension dans l'esprit public au moment de la rédaction du Traité de Versailles, tendaient à créer un régime de protection juridique internationale s'étendant à toute la masse ouvrière.

Cette orientation a été du reste suivie après la mise en vigueur de ce traité et il suffira pour nous en rendre compte de nous rappeler les décisions prises par la troisième Conférence internationale du Travail, qui marque une étape si importante dans la vie et le développement de l'Organisation internationale qui nous occupe. Washington était le début ; il s'agissait de définir les caractères généraux de la réglementation inter-

At this particular moment the problem of agricultural labour is of paramount importance in my country, especially in the centre and the south. These regions are not in a state of anarchy; far from it. The revolutionary movements which have, for some time past, disturbed Portugal, and which are now happily at an end, have been only superficial in character and have not affected the normal life of a people which still retain undiminished the virtues of order and discipline and the vigour and energy characteristic of the race. The regions which I have just mentioned are merely going through a period of instability, impatience and restlessness, for which a remedy must be found. For these reasons the Portuguese Government was very glad to be given the opportunity of submitting its opinion on the subject of the competence of the International Labour Organisation in regard to agricultural labour, and has done me the honour of entrusting me with this mission.

Subject to certain limitations, to which I shall presently have the honour to allude, the Portuguese Government is of the opinion that, according both to the letter and the spirit of the Treaty of Versailles, the competence of the International Labour Organisation can be extended to the regulation of the conditions of labour of persons employed in agriculture. *According to the letter*, since there is no restriction in the Treaty, either in the Preamble to Part XIII or in the Articles of Section I, or in Article 427, which constitutes the charter of Labour, to prevent the logical inclusion of agricultural workers within the general terms which the Treaty uses. *According to the spirit*, because of the prevailing idea which permeated, as it were, the public mind at the moment of the drafting of the Treaty of Versailles, tending towards the creation of a regime of international legal protection which should extend to the whole world of Labour.

The same directives were, moreover, followed after the coming into force of the Treaty, as will be realised if we refer to the decisions taken by the Third International Labour Conference, which marks such an important stage in the life and the development of the International Organisation which we are considering. Washington was the starting-point; there the general features of the international regulation of labour

nationale du travail, en fonction à la fois des revendications ouvrières essentielles et de leur application aux travailleurs de l'industrie. Gênes a étendu aux travailleurs maritimes cette réglementation générale. La Conférence de Genève a recherché les moyens d'appliquer aux travailleurs agricoles les avantages accordés aux autres catégories d'ouvriers.

Le Gouvernement portugais estime donc, en face de la logique et des faits que je viens d'énoncer, qu'il n'y a pas de raison d'établir deux catégories distinctes de salariés, l'une ayant droit à l'application des principes que le Traité de Versailles a jugés indispensables au maintien de la paix, et l'autre exclue des droits et obligations qui en découlent.

Nous sommes loin des temps où l'inspirateur de la Sainte-Alliance — von Gentz — avait pu répondre au grand réformateur anglais Robert Owen, qui avait conçu l'idée d'internationaliser la protection légale du travail : « Nous ne désirons pas que les travailleurs améliorent leur situation et deviennent indépendants. Comment pourrions-nous les dominer après ? » Les idées des hommes ont changé comme la face du monde. La Sainte-Alliance, fille aînée du Congrès de Vienne, avait réagi contre les idées généreuses de Owen en ce qui concernait la protection internationale du travail. La Conférence de Paris a pris par contre elle-même l'initiative de faire de cette protection une des bases de la paix du monde !

Le Gouvernement de mon pays, en préconisant en principe l'adoption de la thèse que je viens de résumer, ne fait du reste que suivre une des traditions de l'ancien droit portugais. Déjà au XIV^{me} siècle, par les *Leis Geraís*, du roi Don Diniz, « le Laboureur », et la *Loi des Sismarias* du roi Don Fernando, on avait établi chez nous des dispositions à ce sujet, qui représentaient en ces temps-là une profonde innovation dans le sens de la protection des travailleurs agricoles, mais une protection équilibrée, leur accordant des droits et des garanties et leur imposant des devoirs et des obligations, le tout ayant comme objectif suprême le progrès de la production.

C'est encore et toujours dans cet ordre d'idées, Monsieur

had to be defined, having regard both to the essential claims of labour generally and their application to industrial workers. Genoa extended this general regulation to maritime workers. The Conference of Geneva endeavoured to find means to apply the advantages granted to other categories of workers to agricultural workers.

The Portuguese Government, therefore, is of opinion, having regard to the facts which I have just stated, that there is no logical reason for establishing two distinct categories of wage-earners, one entitled to demand the application of the principles which the Treaty of Versailles considered indispensable for the maintenance of peace, and the other deprived of the rights and obligations arising out of the Treaty.

We are far removed from the times when the originator of the Holy Alliance — von Gentz — could reply to the great English reformer, Robert Owen, who had conceived the idea of internationalising the legal protection of labour: "We do not want the workers to improve their lot and to become independent. How should we then be able to control them?" Human ideas have changed, even as the face of the world has changed. The Holy Alliance, the outcome of the Congress of Vienna, had opposed the liberal doctrines of Owen in regard to the international protection of Labour. The Conference of Paris, on the contrary, took the initiative itself, and made this protection one of the foundations of the peace of the world!

The Government of my country, in upholding the argument which I have briefly outlined, is doing no more than following the traditions of ancient Portuguese law. As early as the 14th century, the *Leis Gerais* of King Don Diniz, "the Labourer", and the *Law of the Sismarias* of King Don Fernando, established certain rules on this subject, which at that time were a great innovation in the direction of the protection of agricultural workers. But it was a qualified form of protection, granting them rights and guarantees and at the same time imposing duties and obligations; the whole of this legislation having improvement in production as its main purpose.

Still following the same principles, the Portuguese

le Président et Messieurs les Juges, que le Gouvernement portugais se déclare partisan du principe de la compétence de l'Organisation internationale du Travail en matière de travail agricole — avec les restrictions exigées par l'ordre social, par les progrès de l'agriculture, par les conditions spéciales de chaque pays et par les conditions si souvent différentes de chaque région.

Annexe 25b.

DISCOURS PRONONCÉ PAR M. CHARLES DE MAYER

(représentant la Hongrie)

A LA SÉANCE PUBLIQUE DU 5 JUILLET 1922.

Monsieur le Président,

Messieurs les Juges,

Le Gouvernement hongrois a l'honneur de faire connaître son opinion relative à la compétence de l'Organisation internationale du Travail dans les questions agricoles, comme suit :

Le Gouvernement hongrois, en étudiant le Traité de Paix de Trianon, a eu l'impression que la Partie XIII du Traité, dont les dispositions comprennent les règles de l'Organisation permanente du Travail, ne s'appliquent pas au travail agricole. Cette Partie ne fait pas mention du tout de l'agriculture, mais parle constamment de l'industrie.

Le Préambule de la Partie XIII du Traité traitant de « l'Organisation du Travail » contient la dénomination « travailleur » sans détermination, de sorte qu'il n'est pas établi indubitablement si les règlements ont rapport aux travailleurs agricoles. La dénomination « agricole » ou « agriculture » n'est pas contenue dans le Traité de Trianon.

L'article 321 démontre d'une manière éclatante que lors de la rédaction de la Partie XIII, on n'avait pensé primordialement qu'au travail industriel. L'article 321 dit :

Government at present declares itself in favour of the principle of the competence of the International Labour Organisation in matters relating to agricultural labour, subject to the limitations necessitated by considerations of public order and the needs of agricultural improvement, by the special conditions prevailing in each country and by conditions which often vary from district to district.

Annex 25b.

SPEECH BY M. CHARLES DE MAYER

(representing the Hungarian Government),

AT THE PUBLIC SITTING ON JULY 5TH, 1922.

[*Translation.*]

Monsieur le Président,

Messieurs les Juges,

The Hungarian Government has the honour to give its opinion with regard to the competence of the International Labour Organisation in agricultural matters, in the following terms :

From a study of the Peace Treaty of Trianon, the Hungarian Government received the impression that Part XIII of the Treaty, in which the rules of the Permanent Labour Organisation are comprised, did not apply to agricultural labour. No mention of agriculture is anywhere made in this Part, but industry is constantly referred to.

The Preamble of Part XIII of the Treaty, when referring to "labour organisation", uses the term "worker" without determining what is meant by that term, so that it cannot be incontestably established whether these rules refer to agricultural workers. The term "agricultural" or "agriculture" does not appear in the Treaty of Trianon.

Article 321 affords a striking proof that, at the time of the drafting of Part XIII, industrial labour only was at first contemplated. Article 321 says :

« Le Conseil d'administration du Bureau international du Travail sera composé comme suit :

« douze personnes représentant les gouvernements ;

« six personnes élues par les délégués à la Conférence représentant les patrons ;

« six personnes élues par les délégués à la Conférence représentant les employés et ouvriers.

« Sur les douze personnes représentant les Gouvernements, huit seront nommées par les Membres *dont l'importance industrielle est la plus considérable.* »

Il n'est pas à supposer que la solution de ces questions aurait été réservée à des personnes permanentes ne représentant que l'industrie, si l'on avait projeté aussi l'organisation du travail agricole.

Vu ces circonstances, une décision pourrait être portée dans les questions agricoles sans avoir écouté les experts, ce qui entraînerait des dangers incontestables pour l'agriculture.

Ainsi la compétence de l'Organisation internationale du Travail, dans les questions agricoles, est fort discutable.

De même, le caractère des travaux agricoles serait contraire à des mesures internationales prises pour leur réglementation.

Une réglementation internationale des questions agricoles est impossible, par suite des différences essentielles qui existent entre la production industrielle et la production agricole. La production industrielle, d'une part, est soumise aux lois physiques et chimiques qui sont les mêmes dans toutes les parties du globe et qui peuvent se prêter, par conséquent, à une réglementation internationale ; tandis que, d'autre part, la production agricole varie d'un pays à un autre et d'une région à une autre, et dépend de la nature du sol, du climat et des conditions naturelles qui diffèrent suivant le climat. Tandis que, dans l'industrie, la production est proportionnelle à la durée du travail, dans l'agriculture, la production dépend de l'opportunité du travail, et c'est l'agriculteur seul qui peut être juge de cette opportunité. Ceci amène le Gouvernement hongrois à conclure qu'une réglementation qui vise le travail de l'agriculture peut difficilement être la même pour

"The Governing Body of the International Labour Office shall be constituted as follows:

"Twelve persons representing the Governments;

"Six persons elected by the delegates to the Conference representing the employers ;

"Six persons elected by the delegates to the Conference representing the workers.

"Of the twelve persons representing the Governments, eight shall be nominated by the Members which are of the *chief industrial importance*."

It cannot be supposed that the solution of these problems would have been left entirely in the hands of persons, holding permanent office, who only represent industry if the organisation of agricultural labour had also been contemplated.

Under such circumstances a decision might be taken with regard to agricultural questions, although the views of experts had not been heard ; such a step would involve undoubted dangers for agriculture.

It is therefore very doubtful whether the International Labour Organisation is competent to deal with agricultural matters.

Similarly, the character of agricultural work would appear to render it unsuitable for regulation by international measures.

International regulation of agricultural questions is impossible owing to the essential difference between industrial and agricultural production. Industrial production is subject to physical and chemical laws which are universal and which, consequently, are suitable for international regulation ; whereas agricultural production, on the other hand, varies in each country and in each region, and depends on the nature of the soil, on the climate and on natural conditions which vary according to the climate. Whereas in industry production is proportional to the duration of labour, in agriculture production depends on the judicious application of labour, as to which the agriculturist himself is the sole judge. The Hungarian Government therefore has come to the conclusion that uniform regulations dealing with agricultural labour can hardly be applied throughout a whole country, particularly in the case of a country such as ours, which is composed of numerous

toute une nation, surtout une nation comme la nôtre, formée de nombreuses régions agricoles des plus variées. Cette remarque s'adresse encore plus à une réglementation internationale. En tous cas, les auteurs de cette réglementation, c'est-à-dire les membres du Conseil d'administration, au sens de l'article 321, ne doivent pas méconnaître les conditions de l'agriculture; en un mot, ils devraient être des spécialistes.

Le travail et la production agricoles en général sont influencés par la nature, et le danger existe que — les exigences envers l'agriculture relatives à la production de vivres allant toujours en grandissant — une réglementation internationale ne néglige les conditions spéciales des pays et n'entraîne la réduction de la production — conséquence fort grave dans les pays industriels pour les classes pauvres et les ouvriers industriels mêmes.

Annexe 25c.

DISCOURS PRONONCÉ PAR M. JULES MAENHAUT
(représentant la Commission internationale d'Agriculture)
A LA SÉANCE PUBLIQUE DU 5 JUILLET 1922.

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

Permettez-moi, tout d'abord, de vous remercier du grand honneur que vous faites à la Commission permanente internationale d'Agriculture de comparaître devant vous pour développer les vœux qu'elle a adoptés, il y a huit jours, à l'unanimité des divers pays dont elle se compose.

La Commission internationale, présidée, comme vous le savez, par M. Méline, existe depuis vingt ans.

Elle compte actuellement dans son sein une vingtaine d'associations des grands pays d'Europe, et c'est au nom de

agricultural regions of the most-varied description. This applies with still greater force to a system of international regulation. In any event, the framers of such regulations, that is to say, the members of the Governing Body, as defined in Article 32I, should not be ignorant of the conditions prevailing in agriculture ; in a word, they should be specialists.

Agricultural labour and production in general are influenced by nature, and there is a danger that, owing to the increasing demand made on agriculture with regard to the production of foodstuffs, a system of international regulation would not take the special conditions of each country into consideration and that a diminution in production would result — a very serious consequence in industrial countries for the poorer classes and for the industrial workers themselves.

Annex 25c.

SPEECH BY M. JULES MAENHAUT

(representing the International Agricultural Commission),

AT THE PUBLIC SITTING ON JULY 5TH, 1922.

[*Translation.*]

Monsieur le Président,

Messieurs les Juges,

Allow me, in the first place, to thank you for the great honour which you have conferred on the Permanent International Agricultural Commission by allowing it to appear before you in order further to develop the opinion unanimously adopted eight days ago by the countries of which it is composed.

The International Commission, whose President, as you are aware, is M. Méline, has existed for twenty years.

At the present time it is composed of twenty associations drawn from the most important countries in Europe, and it is

toutes ces associations qu'a été étudiée la question de la réglementation du travail agricole.

La Cour a déjà entendu les délégués des gouvernements.

Nous ressentons très profondément l'honneur qui nous a été fait d'être admis à soutenir devant elle la thèse défendue par la Commission internationale d'Agriculture.

Le texte exact de la question adressée à la Cour permanente par le Secrétaire général de la Société des Nations est le suivant :

« La compétence de l'Organisation internationale du Travail s'étend-elle à la réglementation internationale du travail des personnes employées dans l'agriculture ? »

Incompétence générale agricole.

Dans ces termes, la question posée n'est qu'une partie d'un problème plus général, à savoir si l'Organisation internationale du Travail est compétente dans les matières d'ordre agricole. C'est donc ce problème qu'il convient d'examiner d'abord.

L'Organisation internationale du Travail a été réglée par la Partie XIII du Traité de Versailles. Si l'on étudie attentivement les articles qui forment cette partie du Traité, on doit reconnaître qu'ils s'appliquent *exclusivement* au travail industriel et non au travail agricole, dont la nature et les conditions sont absolument dissemblables.

La preuve en est apportée par la composition même du Conseil d'administration du Bureau international du Travail, fixée par l'article 393 du Traité. Aux termes de cet article, ce Conseil est formé de vingt-quatre personnes, dont douze représentant les gouvernements, six représentant les patrons et six représentant les ouvriers et employés. Cet article ajoute :

« Sur les douze personnes représentant les gouvernements, huit seront nommées par les Membres (c'est-à-dire les Etats) dont l'importance industrielle est la plus considérable, et quatre seront nommées par les Membres (ou Etats) désignés à cet effet par les délégués gouvernementaux à la Conférence, exclusion faite des délégués des huit Membres sus-mentionnés. »

on behalf of all these Associations that the question of the regulation of agricultural labour has been studied.

The Court has already heard the delegates of the Governments.

We greatly appreciate the honour which the Court has conferred upon us by granting us permission to appear before it to explain the view taken by the International Agricultural Commission.

The exact wording of the question submitted to the Permanent Court by the Secretary-General of the League of Nations is as follows :

“Does the competence of the International Labour Organisation extend to international regulation of the conditions of labour of persons employed in agriculture ?”

Lack of competence as regards Agriculture.

The question thus stated is only part of a more general problem — whether the International Labour Organisation is competent in matters relating to agriculture. It is therefore this problem which we must first consider.

The rules which govern the International Labour Organisation are laid down in Part XIII of the Treaty of Versailles. On a careful examination of the Articles constituting that part of the Treaty, one is obliged to admit that they apply *exclusively* to industrial labour and not to agricultural labour, the nature and conditions of which are entirely dissimilar.

This is made evident by the very composition of the Governing Body of the International Labour Office, laid down in Article 393 of the Treaty. According to the terms of this Article, this Body is composed of 24 persons, twelve of whom represent Governments, six represent employers and six workers and employees. This Article adds :

“Of the twelve persons representing the Governments, eight shall be nominated by the Members, *i. e.* the States, which are of the chief industrial importance, and four shall be nominated by the Members (States) selected for the purpose by the Government delegates to the Conference, excluding the delegates of the eight Members mentioned above.”

Ce texte est très clair. *Il s'agit d'une organisation d'ordre exclusivement industriel.* L'importance de l'agriculture est tellement universelle que si les auteurs du Traité de Paix avaient pensé que l'organisation qu'ils créaient pût s'adresser à elle, ils auraient certainement prévu, à côté des délégués patronaux et des délégués ouvriers, la création de délégués agricoles.

Si j'en avais le temps, Messieurs, je pourrais vous lire, mais je préfère le déposer sur le Bureau de la Cour, le travail très intéressant de M. Charles Dupuis résumant la discussion qui a eu lieu lors de la préparation du Traité de Versailles, discussion au cours de laquelle, toutes les fois qu'il a été question d'introduire dans le texte du Traité les mots : « agricole » ou « ouvriers agricoles », cette proposition a été rejetée.

La même observation s'impose lorsqu'on examine les conditions déterminées par l'article 389 pour la désignation des délégués non gouvernementaux.

« Les Membres (ou Etats) s'engagent », dit le paragraphe 3 de cet article, « à désigner les délégués et conseillers techniques non gouvernementaux d'accord avec les organisations professionnelles les plus représentatives soit des employeurs, soit des travailleurs du pays considéré, sous la réserve que de telles organisations existent. »

Il n'est pas d'exemple de pays dans lequel le gouvernement ait songé à interroger les organisations agricoles en vue de la nomination de ses délégués non gouvernementaux. Il est vrai qu'en vue de la dernière Conférence de Genève, certains Etats ont désigné des conseillers techniques agricoles ; mais ceux-ci étaient dans un état d'infériorité notoire, puisqu'ils n'avaient pas le droit de prendre part aux votes (paragraphe 4 de l'article 389).

Dans les autres articles où sont visés ceux qui peuvent être assujettis à l'organisation du Travail (article 405 et 427), les mêmes expressions sont constamment employées : « organisation industrielle », « tradition industrielle », « communautés industrielles ». Aucun doute ne peut subsister sur la volonté des auteurs du Traité.

Le fait que les questions d'ordre agricole ne sont pas de

The wording is very clear. *An organisation of an exclusively industrial character is intended.* Agriculture is of such universal importance that if the authors of the Treaty of Peace had considered that the Organisation which they were creating could deal with agriculture they would have certainly provided for agricultural delegates as well as employers' and workers' delegates.

If I had the time, Gentlemen, I could read to you — but I prefer to hand it in to the Court — the very interesting report of M. Charles Dupuis, in which a discussion which took place during the preparatory work of the Treaty of Versailles is summarised, a discussion throughout which, whenever the question was raised of introducing the words "agriculture" or "agricultural labourers" into the terms of the Treaty, the proposal was rejected.

The same conclusion is reached from an examination of the conditions laid down by Article 389 for the nomination of non-government delegates.

"The Members (or States) undertake", says paragraph 3 of this Article, "to nominate non-government delegates and advisers chosen in agreement with the industrial organisations, if such organisations exist, which are most representative of employers or workpeople, as the case may be, in their respective countries."

In no single instance has any Government thought of consulting agricultural organisations with regard to the nomination of non-government delegates. It is true that at the last Conference at Geneva some States appointed agricultural technical advisers, but these were in a position of distinct inferiority, as they had no right to vote (paragraph 4 of Article 389).

In the other Articles where the sphere of activity of the Labour Organisation is referred to (Articles 405 and 427), the same expressions are constantly employed: "industrial organisation," "industrial tradition," "industrial communities." There can be no doubt as to the intention of the authors of the Treaty.

The fact that questions relating to agriculture are not

la compétence de l'Organisation internationale du Travail ressort d'ailleurs des travaux de la Commission chargée de préparer cette partie du Traité de Paix. On sait que cette Commission fut saisie d'une proposition ayant pour objet l'application à l'agriculture de la Partie XIII de ce Traité. *Après une discussion approfondie, cette proposition ne fut pas adoptée.* C'est donc dans cet esprit exclusif qu'ont été rédigés les articles de cette Partie. S'il en avait été autrement, ces articles n'auraient pas renfermé, au point de vue des affaires agricoles, les lacunes signalées plus haut.

Le texte français du Traité, qui fait foi, est formel. Tous les articles de sa Partie XIII s'appliquent à l'industrie; ils ne pourraient être étendus à l'agriculture qu'en les *détournant de leur sens réel.*

Je renvoie, à cet égard, la Cour au rapport de M. Dupuis (partie IV).

De cette démonstration de l'incompétence générale de l'Organisation internationale du Travail en matière agricole découle logiquement son *incompétence* dans la question soumise à la Cour suprême, c'est-à-dire la *réglementation internationale du travail dans l'agriculture.*

C'est pourquoi l'émotion fut profonde dans tous les pays lorsque l'on apprit que le Bureau international avait décidé d'introduire dans le programme de la Conférence qui devait se tenir en 1921 à Genève un certain nombre de questions agricoles. En tête, il avait placé l'adaptation aux travailleurs de la terre des décisions votées à la Conférence antérieure de Washington pour les travailleurs de l'industrie.

La première protestation contre cette ingérence du Bureau international du Travail dans le domaine agricole fut lancée, avec une grande vigueur, par l'Union suisse des Paysans. Celle-ci affirmait à la fois l'incompétence de ce Bureau et l'impossibilité de créer une législation internationale sur le travail agricole.

Dans sa cinquième assemblée générale tenue en novembre 1920, l'Institut international d'Agriculture de Rome fut amené à s'occuper de la question. Saisie par le Gouvernement

within the competence of the International Labour Organisation is further demonstrated by the work of the Commission entrusted with the preparation of this part of the Treaty of Peace. You are aware that this Commission had to consider a proposal made with the purpose of applying Part XIII of the Treaty to agriculture. After a lengthy discussion, *the proposal was not adopted*. It was therefore in this restricted sense that the Articles of this Part were drafted. If this were not so, the omissions already referred to as regards agriculture would never have occurred in these Articles.

The French text of the Treaty, which is authoritative, is unmistakable. All the Articles of Part XIII apply to industry. They could only be made to apply to agriculture by *altering their real meaning*.

On this subject I refer the Court to M. Dupuis' report (Part IV).

This demonstration of the general lack of competence of the International Labour Organisation in agricultural matters leads to the logical conclusion that it is *equally lacking in competence* in regard to the question submitted to the Supreme Court, that is to say, *the International Regulation of Agricultural Labour*.

For this reason great astonishment was caused in all countries when it became known that the International Labour Office had decided to include a number of agricultural questions in its programme, for the Conference which was to be held in 1921 at Geneva. It had placed foremost on its agenda the question of the adaptation to agricultural labourers of the decisions taken at the previous Conference at Washington with regard to industrial workers.

The first protest against this intervention of the International Labour Office in agricultural matters was made with great emphasis by the Swiss Union of Peasants. This institution affirmed that the Office had no competence in the matter and that it was impossible to draft international legislation for agricultural labour.

At its fifth general assembly held in November, 1920, the International Agricultural Institute of Rome was led to interest itself in the matter. The Belgian Government having

belge de l'étude des moyens d'améliorer la condition sociale des ouvriers agricoles, l'assemblée, après une discussion approfondie, reconnut qu'elle ne pouvait pas abandonner ni laisser faire par d'autres cette étude qui rentre dans le cadre de son activité déterminée par la Convention internationale de 1905. Dans cette discussion, un des délégués français, M. Jules Gautier, reçut l'approbation unanime quand il déclara : « Il faut faire une distinction très précise entre réglementation du travail industriel et réglementation du travail agricole ; il nous faut absolument nous garder et il faudrait — je me permets de le dire avec tout le respect que l'on doit à cette Institution — que le Bureau international du Travail se gardât de porter, par des assimilations purement verbales, dans des questions qui ont un aspect tout différent, des résolutions identiques, qui n'auraient que l'apparence de la justice et qui seraient au contraire d'une injustice profonde et d'un danger extrême. »

Mais l'Institut international d'Agriculture, qui est une institution officielle d'Etats, répugnait à créer un conflit avec une autre institution officielle. C'est pourquoi l'assemblée se borna à décider que le procès-verbal de la discussion serait envoyé à tous les gouvernements et au Bureau international du Travail en appelant leur attention spéciale sur le sujet.

La protestation de l'Union suisse des Paysans avait eu un grand retentissement. Entrant dans ses vues, le Gouvernement helvétique demandait, le 7 janvier 1921, que les questions agricoles fussent rayées du programme de la Conférence de Genève.

D'autres protestations devaient bientôt surgir.

Dans la Grande-Bretagne, l'Union nationale des Fermiers (National Farmers' Union) exprimait l'avis que les termes du Traité de Paix ne permettent pas à l'Organisation internationale du Travail d'aborder les questions relatives au travail agricole et rappelait que la proposition faite à la Commission de législation internationale du Travail d'appliquer à l'agriculture les principes généraux de la législation du travail, n'avait pas été incorporée dans le texte du Traité.

En Espagne, la *Confederacion Nacional*, dans son Congrès

brought up the question of the means of improving the social condition of agricultural labourers, the assembly, after a lengthy discussion, recognised that it could not abandon or leave to others the study of this question, which came within the scope of its activities as defined by the International Convention of 1905. During this discussion one of the French delegates, M. Jules Gautier, received unanimous support when he said: "A very precise distinction must be drawn between the regulation of industrial and the regulation of agricultural labour; and we must be particularly on our guard, and the International Labour Office — I say this with all respect for that Institution — must be particularly on its guard, against applying, as the result of a purely verbal assimilation, identical resolutions to questions of a very different nature; for such an act would only have the appearance of justice and would on the contrary constitute a grave injustice and be extremely dangerous."

The International Institute of Agriculture, however, which is an institution officially recognised by States, had no desire to engender a dispute with another official institution. For this reason, the assembly decided to confine itself to sending the minutes of the discussion to all the Governments and to the International Labour Office, drawing their particular attention to the subject.

The effect produced by the protest of the Swiss Union of Peasants was considerable. The Swiss Government adopted the same attitude and, on January 7th, 1921, requested that agricultural questions should be struck off the agenda of the Conference of Geneva.

Other protests were shortly to follow. In Great Britain, the National Farmers' Union expressed the opinion that the terms of the Treaty of Peace did not enable the International Labour Organisation to deal with questions regarding agricultural labour and recalled the fact that the proposal made by the International Labour Legislation Commission to apply the general principles of labour legislation to agriculture had not been incorporated in the text of the Treaty.

In Spain, the *Confederacion Nacional*, at its Congress held

de Vigo, chargea une Commission composée d'agriculteurs d'exprimer un avis, auquel elle donna une approbation unanime. Cet avis déclarait que le Traité de Versailles n'a pas compris les questions agricoles dans les questions dont l'étude est soumise aux Conférences internationales du Travail, et que, par conséquent, le Bureau international du Travail est incompétent pour examiner ou proposer que la prochaine Conférence discute et adopte des résolutions en cette matière.

En Belgique, la Société royale centrale d'Agriculture, les Unions professionnelles agricoles, le Groupe agricole parlementaire de la Chambre et du Sénat, le Ministère de l'Agriculture même, sont unanimes à demander de ne pas appliquer à l'agriculture la réglementation des huit heures de travail.

En France, à la suite d'une interpellation de M. Chéron devant le Sénat, le 30 décembre 1920, le Ministre de l'Agriculture déclare que le Gouvernement s'était déjà préoccupé de faire retirer la réglementation du travail agricole de l'ordre du jour de la Conférence de Genève et que les dispositions nécessaires avaient été prises à cet égard.

La réalisation de cette promesse subissant des retards, M. René Pinot, délégué patronal au Conseil d'administration du Bureau international du Travail, qui connaît à fond les tendances de ce Bureau à l'hégémonie, entreprit d'éclairer les associations agricoles sur les dangers de la situation. Celles-ci, en effet, étaient restées quelque peu passives, comptant sur les promesses du Gouvernement.

Sur les explications qui leur étaient données, dans une réunion tenue le 7 avril, les représentants de toutes les grandes Fédérations agricoles françaises déclaraient ne pas reconnaître la compétence du Bureau international du Travail en matière agricole.

Les protestations ne tardèrent pas à se multiplier. Le Congrès tenu à Tours (21 au 23 avril 1921) par la Confédération nationale des Associations agricoles, la Société des Agriculteurs de France, l'Union centrale des Syndicats agricoles, la Confédération des Associations agricoles des Régions dévastées, l'Association de l'Industrie et de l'Agriculture françaises, etc.,

at Vigo, entrusted a Committee composed of agriculturists with the task of giving an opinion, which it subsequently unanimously approved. This opinion was to the effect that the Treaty of Versailles did not include agricultural questions among the questions to be submitted for consideration to International Labour Conferences ; and that, consequently, the International Labour Office was not competent to consider them or to propose that the next Conference should discuss and adopt resolutions on this subject.

In Belgium, the Royal Central Agricultural Society, the Agricultural Trades Unions, the Parliamentary Agricultural Group of the Chamber and of the Senate, and even the Ministry of Agriculture, are unanimous in urging that the eight-hour working day should not be applied to agriculture.

In France, as a result of a question asked by M. Cheron in the Senate on December 30th, 1920, the Ministry of Agriculture declared that the Government had already devoted its attention to obtaining the withdrawal of the question of the regulation of agricultural labour from the agenda of the Conference at Geneva, and that the necessary steps had been taken in the matter.

As the execution of this promise was delayed, M. René Pinot, employers' delegate of the Governing Body of the International Labour Office, being well aware of the tendency displayed by this Office to establish a hegemony, undertook to enlighten the agricultural associations as to the dangers of the situation. The latter had, in fact, been somewhat inactive, relying as they did upon the promises of the Government.

As a result of the explanations given to them, at a meeting held on April 7th, the representatives of all the great French agricultural federations declared that they did not recognise the competence of the International Labour Office in agricultural matters.

The protests soon increased in number. The Congress held at Tours (April 21st to 23rd, 1921) by the National Federation of Agricultural Associations, the Society of Agriculturists, the Central Union of Agricultural Syndicates, the Federation of Agricultural Associations of the Devastated Regions, the Association of French Industry and Agriculture, etc., were

étaient unanimes à demander à leur Gouvernement de s'unir au Gouvernement helvétique pour se refuser à admettre la compétence de la Conférence de Genève en matière agricole.

De son côté, le Parlement ne restait pas inactif. Le Groupe de Défense paysanne à la Chambre des Députés, la Commission de l'Agriculture du Sénat, présidée par M. Méline, insistaient auprès du Gouvernement pour qu'il donnât des instructions précises à ses représentants à la Conférence de Genève afin qu'ils opposent l'exception d'incompétence à toutes les tentatives de mise à l'ordre du jour des questions agricoles, et qu'ils se refusent à toute discussion.

Le Gouvernement ne donna qu'une satisfaction partielle à ces aspirations, en ne demandant le retrait de l'ordre du jour que pour la réglementation du travail agricole. La Conférence de Genève passa outre, tout en renvoyant la discussion à une Conférence ultérieure.

De là est né le conflit soumis à la Cour permanente de Justice internationale.

Après avoir exprimé son avis sur l'incompétence de l'Organisation internationale du Travail en matière agricole, la Commission internationale d'Agriculture se doit à elle-même d'expliquer pour quels motifs l'application spéciale d'une réglementation du travail agricole est une utopie irréalisable.

La première conséquence serait, en effet, de limiter la durée du travail, puisque le programme de la Conférence de Genève tendait à limiter le travail à huit heures par jour et à quarante-huit heures par semaine. Or, la nécessité s'impose, après les pertes formidables subies du fait de la guerre, d'intensifier partout la production du sol. La réduction du travail entraînerait la réduction de cette production, un déficit dans les quantités de denrées alimentaires, et, par suite, un renchérissement fatal du coût de la vie, dont la cherté pèse actuellement sur les populations de toutes les parties du monde civilisé.

Les exigences du travail varient dans de très larges proportions sous tous les climats. Tandis que, dans l'industrie, le travail peut être régulier au cours de toute l'année, en agriculture, il est sous la dépendance absolue des saisons ; écourté pendant l'hiver, il doit être prolongé durant les jours

unanimous in requesting their Government to support the Swiss Government in its refusal to admit the competence of the Geneva Conference in agricultural matters.

At the same time, Parliament did not remain inactive. The "Groupe de Défense paysanne" in the Chamber of Deputies, and the Commission of Agriculture of the Senate, presided over by M. Méline, insisted that the Government should give precise instructions to its representatives at the Conference at Geneva to oppose all attempts to place agricultural questions on the agenda on the ground of lack of competence, and to refuse to take part in any discussions on this subject.

The Government only partially satisfied these requests, since it only demanded the withdrawal from the agenda of the question of agricultural labour regulation. The Conference at Geneva overruled this objection but referred the further discussion of the question to a subsequent Conference.

This led to the dispute which is now submitted to the Permanent Court of International Justice.

Having expressed its opinion on the lack of competence of the International Labour Organisation in agricultural matters, the International Agricultural Commission feels constrained to explain why the application of special regulations to agricultural labour is a utopian conception.

The first consequence would be to limit the duration of labour, since the programme of the Conference of Geneva contemplated the limitation of hours of work to eight hours per day and forty-eight hours per week. But after the great losses occasioned by the War, it is absolutely essential everywhere to intensify the production of the soil. Less work would lead to a diminution in this production, a deficit in the quantity of foodstuffs and a consequent inevitable rise in the cost of living, which already weighs so heavily on the populations of all parts of the civilised world.

The requirements of labour vary in a great measure in all climates. Whereas, in the case of industry, work can be regular during the course of the whole year, in agriculture it is absolutely dependent upon the seasons; the hours are shortened during the winter and must be lengthened during the

d'été, sous peine de compromettre le sort des récoltes qui assurent les ressources des exploitations. Par sa nature même, le travail agricole présente de très grandes différences suivant les pays, souvent même d'une région à l'autre dans un même pays. Il est donc impossible de l'assujettir aux mêmes règles dans tous les pays, sans les plus graves inconvénients pour la production. Suivant les modes d'exploitation, le travail est réparti de façons très différentes, et il ne peut être soumis aux mêmes prescriptions.

On doit ajouter que le travail des champs est soumis aux conditions atmosphériques. Si ces conditions se montrent défavorables, le travail est forcément interrompu plus ou moins longtemps, et il est nécessaire de récupérer ensuite, par des efforts prolongés, les conséquences de ces interruptions ; l'agriculteur est heureux quand il peut y arriver — par exemple, dans le cas de la rentrée des foins ou de la récolte, ou encore quand il s'agit du lin.

Faut-il ajouter que l'élevage et l'entretien du bétail ont des exigences spéciales qui s'opposent à toute réglementation dont l'effet pourrait provoquer des pertes très sérieuses pour les agriculteurs ?

Sans doute, ces considérations ne se rapportent pas à la question posée devant la Cour permanente de Justice internationale, mais la Commission a jugé qu'il était utile de les exposer brièvement afin de renforcer, s'il était nécessaire, son opinion sur l'incompétence de l'Organisation internationale du Travail en ce qui concerne la réglementation du travail des personnes employées dans l'agriculture, comme aussi sur toutes les autres questions agricoles.

J'ai l'honneur de déposer sur le Bureau de la Cour le rapport de M. Charles Dupuis¹⁾.

1) Voir page 545.

summer, or the fate of the harvest, which constitutes the return obtained from the land, would be imperilled. The very nature of agricultural labour causes it to differ greatly in character in different countries, and, very often, in different regions of the same country. It is therefore impossible to subject it to the same rules in all countries without the most serious effects upon production. Agricultural labour is distributed in different ways according to the method of exploitation employed, and cannot be subjected to universal rules.

It should be added that work in the fields is affected by atmospheric conditions. If these conditions are unfavourable, labour is inevitably interrupted for a longer or shorter period of time, and it then becomes necessary to make good the consequences of these interruptions by prolonged efforts. The agriculturist is happy when he succeeds in so doing, as for example, in the case of getting in the hay, or the harvest or a crop of flax.

Is it necessary to add that the breeding and the care of cattle have particular requirements which are entirely incompatible with any regulations? The effects of such regulations might well be to cause very serious losses to farmers.

No doubt these considerations are not relevant to the question submitted to the Permanent Court of International Justice, but the Commission considered that it might be useful briefly to state them in order to add weight, if this were necessary, to its contention that the International Labour Organisation was not competent, either in regard to the regulation of labour conditions of persons employed in agriculture, or in regard to any other agricultural matters.

I have the honour to hand in to the Court the report of M. Charles Dupuis¹⁾.

1) See page 545.

Annexe 26.

DISCOURS PRONONCÉ PAR M. ALBERT THOMAS
(DIRECTEUR DU BUREAU INTERNATIONAL
DU TRAVAIL),

A LA SÉANCE PUBLIQUE DU 6 JUILLET 1922.

Monsieur le Président,

Messieurs les Juges,

Le Conseil de la Société des Nations a bien voulu vous transmettre, en même temps que la demande d'avis qui a été sollicitée par le Gouvernement de la République française, le mémoire, purement objectif, que nous avons adressé, sur leur désir, au Secrétariat général et au Conseil.

Nous aurions pu nous borner à l'envoi de ce mémoire. Mais les exposés qui ont été faits ici m'ont conduit à penser qu'il pouvait être utile d'apporter à la Cour quelques indications complémentaires.

A la vérité, comme j'ai déjà eu l'occasion de le dire à la Cour, la situation du Directeur du Bureau international du Travail, devant elle, est un peu délicate. C'est la première fois, je crois, que le Directeur d'une grande Organisation internationale est appelé à venir, devant une instance souveraine, discuter des pouvoirs, de la compétence de l'Organisation à laquelle il appartient, et alors même que c'est un Etat membre de l'Organisation qui conteste ses pouvoirs.

Oserai-je même ajouter que, fonctionnaire international, je ne puis pas oublier mon origine ? Français, je ne puis pas oublier que c'est le Gouvernement de la République française qui a introduit la demande d'avis. Mieux que d'autres, les membres de la Cour peuvent comprendre quels peuvent être, à cette heure, mes sentiments.

Mais, Messieurs, comme Directeur du Bureau international du Travail, je dirai même, en la circonstance, comme Secrétaire général de la Conférence, j'ai la charge et la responsabilité de la grande Organisation qui a été établie par le Traité de Paix. Le Conseil de la Société des Nations a lui-même, dans

12.

Annex 26.SPEECH BY M. ALBERT THOMAS, DIRECTOR OF THE
INTERNATIONAL LABOUR OFFICE,

AT THE PUBLIC SITTING ON JULY 6TH, 1922.

[Translation.]

Monsieur le President,

Messieurs les Juges,

The Council of the League of Nations was good enough to transmit, together with the request for an opinion, submitted by the Government of the French Republic, a memorandum, purely objective in character, which we had sent, at their request, to the Secretary-General and to the Council.

We might have confined ourselves to sending this memorandum. But the statements which have been made here have led me to conclude that it might be well to bring certain supplementary considerations before the Court.

Indeed, as I have already had occasion to state to the Court, the position of the Director of the International Labour Office is, as regards the Court, somewhat delicate. It is the first occasion, I think, that the director of a great international organisation has been called upon to come before a supreme jurisdiction, in order to discuss the limits of the competence of the organisation to which he belongs, and in this case, moreover, it is a State, a member of the organisation, which is contesting its competence.

Might I venture to add, that, although I am an international official, I cannot forget my nationality. Being French, I cannot forget that it is the Government of the French Republic which has made the request for an opinion. Members of the Court are better able to understand than any one else what my sentiments are on such an occasion.

But, as Director of the International Labour Office and, moreover, in this particular case as Secretary-General to the Conference, I represent the interests of this great Organisation, established by the Treaty of Peace. The resolution adopted by the Council of the League of Nations states that

sa décision, indiqué que « le Conseil invitait le Bureau international du Travail à prêter à la Cour toute l'aide dont elle pourrait avoir besoin pour l'examen de la question qui lui est soumise ».

Et au demeurant, en ce qui concerne les sentiments intimes qui peuvent me troubler, j'ai assez de confiance en mes compatriotes, je sais assez combien nous sommes tous unanimes dans la recherche de cette Vérité, dans l'amour de cette Justice dont les statues symboliques président à cette audience et dont vous êtes ici les gardiens souverains, pour me présenter devant vous en toute tranquillité de conscience.

Tout d'abord, Monsieur le Président, je voudrais m'efforcer de débayer un peu le terrain du débat.

J'ai entendu ici, dans les exposés qui ont eu lieu, plusieurs personnes qualifiées : le représentant de la Hongrie, M. de Mayer, puis M. Maenhaut, enfin M. de Lapradelle, exposer que le travail agricole, avec ses conditions particulières, ne pouvait pas, à leur sens, comporter une réglementation internationale ; que, pour employer une forte expression de M. de Lapradelle, l'objet même de cette réglementation internationale se dérobaît. C'est M. de Lapradelle qui, dans le prestigieux exposé qu'il a apporté ici, a le mieux marqué toute la valeur de cet argument, et lui a donné tous ses développements.

Vous l'avez entendu, dans toute la dernière partie de son exposé, tracer brillamment le tableau du travail agricole, travail pénible sans doute, mais salubre ! travail de grand air ! travail naturel à l'homme et par lequel l'homme se rattache directement à la terre. Un tel travail ne se prête pas à la réglementation humaine comme le travail industriel. Il n'est pas réglé par la loi, il est réglé par les saisons.

Je m'attendais presque à ce que M. de Lapradelle reprît le mot des polémistes qui nous accusaient, au temps de toutes ces grandes discussions, de vouloir, comme Josué, arrêter le cours du soleil !

Vous l'avez entendu ensuite démontrer comment il était impossible d'appliquer la journée de huit heures à l'agriculture. Selon lui, notre Conseil d'administration, entraîné peut-être par d'imprudentes ambitions, aurait voulu, coûte que coûte, réglementer la durée du travail agricole. Et il décrivait

"the International Labour Office is requested by the Council to afford the Court all assistance which it may require in the consideration of the question hereby submitted to it."

And, moreover, as regards any anxiety I might be caused by my own individual sentiments, I have enough confidence in my compatriots ; I know sufficiently how unanimous we all are in the search for truth, in our love of justice, whose symbolic statues look down upon this Court, and for whose guardianship you are responsible, to enable me to appear before you with a tranquil conscience.

In the first place, I should like to clear up certain points in the discussion.

I have listened to several statements made before you by several well-qualified persons, the representative of Hungary, M. de Mayer, then M. Maenhaut, finally M. de Lapradelle, in which it was stated that agricultural labour, having regard to its own particular conditions, was not, in their opinion, suitable for international regulation ; that, to use M. de Lapradelle's forcible expression, the very foundation of such international regulation was lacking. M. de Lapradelle, in the very able statement he made before the Court, best brought out and developed the whole weight of this argument.

You heard him during the whole course of the latter part of his statement brilliantly tracing the picture of agricultural labour, arduous labour no doubt, but healthy ! Labour in the open air, the natural labour of man, by which man lives in close contact with the soil. Such labour does not lend itself to human regulations, as industrial labour. It is not regulated by law, it is regulated by the seasons. I almost expected M. de Lapradelle to adopt the words of those polemicists who accused us, during the whole course of the dispute, of wishing, like Joshua, to arrest the progress of the sun ! You later heard him demonstrate the impossibility of applying the eight-hour day to agriculture. According to him, our Governing Body, carried away perhaps by incautious ambitions, wanted at all costs to regulate the duration of agricultural labour. And he described how, on receipt of the probably unexpected replies made by the Governments to our questionnaire, the

comment les réponses, sans doute inattendues, des gouvernements ayant été faites à notre questionnaire, le Conseil d'administration, la Conférence, avaient été contraints, contre leur gré, de proposer finalement une simple Recommandation que les gouvernements n'avaient même pas consenti à discuter.

Vous l'avez entendu montrer encore que l'agriculture était essentiellement nationale, qu'elle ne se prêtait pas à des accords internationaux, que la concurrence économique ne sévissait pas dans le domaine agricole, comme elle sévit dans le domaine industriel.

Puis, lorsqu'il poursuivait son clair raisonnement, vous l'avez entendu évoquer l'infinie diversité des régimes agricoles : fermage, colonat, métayage, évoquer aussi l'immense masse de petits propriétaires paysans, et déclarer, à la vue de cette diversité, que c'est à peine si l'on peut entrevoir, en matière agricole, même une réglementation nationale.

Et enfin, concluant, il prenait, dans nos rapports à la Conférence, quelques-unes des réponses des gouvernements : une réponse du Chili, entre autres, et il montrait que si l'on touchait aux questions agricoles, c'était peut-être le régime de la propriété privée elle-même qui pouvait être ébranlé !

Messieurs les Juges, à mon tour, je pourrais répondre point par point à toute l'argumentation de M. de Lapradelle.

Je pourrais montrer que si le travail agricole a été souvent célébré depuis des siècles comme un travail heureux et sain, il a donné lieu aussi à d'autres et plus amères réflexions.

« *O fortunatos nimium . . .* », chantait Virgile. Mais notre La Bruyère disait : « Il y a dans les champs certains animaux farouches . . . » ; il décrivait leur condition abominable : c'étaient les paysans de son temps ! — Et n'en a-t-il pas été ainsi dans toutes les littératures ?

Mais vraiment, qui donc pourrait prétendre que la succession régulière des saisons, que l'inflexible fixité des lois de la nature, ont suffi à défendre le monde agricole contre les exploitations du travail salarié ?

C'est tout récemment encore que des Académies ou des Sociétés littéraires couronnaient des livres où était décrite

Governing Body and the Conference were eventually constrained against their will to propose a simple recommendation, which the Governments had not even consented to discuss.

You heard him demonstrate that agriculture was essentially national, that it was unsuitable for international agreements, that economic rivalry did not exist in the domain of agriculture as it did in the domain of industry.

Then, as he developed his clear statement, you heard him evoke a infinite diversity of agricultural systems of tenure (*fermage, colonat, métayage*). He also referred to the great class of small peasant proprietors and declared that, in view of this diversity, it is hardly possible to contemplate even a national regulation with regard to agricultural matters.

Finally, in conclusion, he extracted from our reports to the Conference some of the replies made by the Governments, a reply from Chile amongst others, and he showed that if one tampered with agricultural questions the very principle of private property might be endangered?

I might now endeavour, point by point, to reply to the arguments of M. de Lapradelle. I might show that, if agricultural labour has for centuries been considered a pleasant and healthy form of labour, it has often given rise to more bitter reflections.

"*O fortunatos nimium . . .*" said Virgil. But our La Bruyère said "there are certain wild animals to be found in the fields . . ." He was describing their appalling condition. They were the peasants of his time. And were not similar allusions to be found in all literature?

But, indeed, who could pretend that the regular succession of the seasons, that the inflexibility of the laws of nature had been sufficient to protect the agricultural world against the exploitation of the wage-earning labourer?

It is only recently that academies and literary societies have conferred honours upon books in which the lives of

avec pitié la vie des malheureuses servantes de fermes, couchées à 10 heures, relevées souvent à 3 heures, ou le sort des journaliers des « creux de-maisons » soumis de génération en génération à la misère et aux privations.

Je pourrais montrer, répondant au second point de M. de Lapradelle, que la réglementation de la durée du travail en matière agricole a été, pour répondre à un vœu de la première Conférence du Travail, abordée par le Bureau international du Travail et par son Conseil d'administration, selon les règles normales du fonctionnement de notre Institution.

Je pourrais décrire comment la question placée à l'ordre du jour d'une Conférence a été posée dans la forme régulière à tous les Etats, comment c'est, selon la règle, sur les réponses des Etats que nous avons, cette fois-là comme toutes les autres, rédigé notre projet du texte de Recommandation. Il n'y a eu, je le répète, que le jeu normal de notre Institution, et il ne saurait être dit que le Conseil d'administration a subi un échec auquel il ne s'attendait pas !

Mais, Messieurs, le Gouvernement de la République française lui-même n'a-t-il pas cherché comme nous quelle réglementation pouvait être envisagée pour le travail agricole ? Il a étudié comme nous, il a connu les mêmes difficultés que nous. Mais il n'avait pas trouvé absurde l'idée d'une réglementation, puisque après la loi d'avril 1919 sur les huit heures dans l'industrie, il avait réuni une Commission spéciale pour établir dans quelle mesure une loi de même sorte pourrait être envisagée pour l'agriculture. J'ai ici les procès-verbaux de cette Commission. Je laisserai ce document sur la table de la Cour.

Je pourrais répondre encore au troisième point de M. de Lapradelle que si des réglementations internationales précises en matière agricole sont peut-être moins urgentes qu'en matière industrielle, il existe néanmoins, dans l'effort international d'amélioration des conditions du travail, un certain nombre de réformes que les Etats ont estimé utile de chercher à réaliser ensemble par voie d'entente. Et n'est-ce pas ce besoin qui a provoqué l'adoption de toutes les Conventions ou Recommandations qui ont été votées par la dernière Conférence générale du Travail à Genève ?

unhappy farm servants who went to bed at 10 and had to get up again often at 3 were described with compassion, or the fate of the casual agriculture labourers who lived in their « *creux-de-maisons* » (wretched hovels) subjected to misery and privation from generation to generation.

I could show, in reply to M. de Lapradelle's second point, that the regulation of hours of labour in agricultural matters was, in order to satisfy the request of the first Labour Conference, considered by the International Labour Office and by the Governing Body in accordance with the normal procedure in which our institution exercises its functions.

I could describe how the question, placed on the agenda of a Conference, was submitted in a regular form to all States ; how it was, in accordance with the rule, as a result of replies received from the States on that occasion, as on other occasions, that we drafted our proposed text of the recommendation — I repeat it was the normal procedure of our institution, and it cannot be said that the Governing Body has received an unexpected setback.

But has not the Government of the French Republic itself endeavoured, like ourselves, to find how far agriculture could be subjected to regulation ? It has investigated the question as we have. It has encountered the same difficulties. But it has not found the idea of regulation wholly absurd since, after the passing of the Law of April, 1919, on an eight-hour day for industry, it called together a special Commission to consider how far a similar law could be made with regard to agriculture. I have the Minutes of this Commission here. I shall place this document before the Court.

I could reply to the third point which M. de Lapradelle raised by saying that, although precise international regulations with regard to agriculture are perhaps less urgent than in the case of industry, there exists none the less among the international reforms desired for improving the conditions of labour a certain number the realisation of which the States considered it advisable to pursue by mutual agreement. And is it not this desire for reforms which has caused the adoption of all the Conventions and recommendations which were voted by the last General Conference of Labour at Geneva ?

Je pourrais encore répondre, en suivant M. de Lapradelle dans tout le détail de son développement, que si les modes de travail agricole sont fort variés, le travail industriel, lui aussi, l'est beaucoup plus qu'on ne le suppose si on n'a pas connu les difficultés inhérentes à l'établissement de la protection ouvrière internationale. En matière de navigation maritime, encore, n'avons-nous pas été embarrassés pour comprendre dans une réglementation équitable, et le travail des lascars et celui des marins anglais, ou encore les frais inégaux imposés par la nourriture des marins belges et celle des marins français ? Et pour citer un dernier exemple, la pêche n'offre-t-elle pas aussi une infinie variété de conditions qui a pu être comparée à celle qu'on trouve dans l'agriculture ?

Et enfin, en dernier lieu, si l'évocation d'un changement possible du régime de propriété avait pu émouvoir un instant cette Cour souveraine, qui contemple dans le cadre rigide des règles juridiques l'évolution ininterrompue des formes sociales, il me serait facile de montrer avec quelle sagesse, avec quelle rigueur, je dirai avec quelle inflexibilité, et en dépit de la vivacité de tant d'aspirations ouvrières, notre Conseil d'administration, notre Conférence, se sont appliqués à demeurer dans le cadre constitutionnel qui nous a été tracé.

Mais, Messieurs, ce n'est pas là la question !

M. Talbot a déjà distingué comme il convenait, avec beaucoup de force, entre la question d'*opportunité* et la question de *compétence*.

L'opportunité est une chose, la compétence une autre. Et l'usage que nous pouvons faire de notre compétence ne peut être confondu avec la question même de compétence. Si nous étions tentés de mésuser de nos pouvoirs, les Etats sont protégés et garantis autant qu'ils peuvent le souhaiter.

Dans une polémique publique avec M. Laur, chef de l'Union des Paysans, polémique dont M. Maenhaut parlait hier, j'ai eu l'occasion de rappeler que, si nous pouvions être tentés par cet esprit d'hégémonie qui, paraît-il, nous anime, de prendre des initiatives dangereuses pour la production agricole, toute une série de mesures sont inscrites dans notre constitution qui sont autant de garanties pour les Etats : c'est l'inscription à l'ordre du jour par le Conseil d'administration,

I could further reply, following M. de Lapradelle in all the details of his arguments, that, if the conditions of agricultural labour vary, industrial labour varies much more than is commonly supposed, if one is not acquainted with the inherent difficulties encountered in setting up an international system of protection for labour. With regard to sea-going shipping, did we not find difficulty in endeavouring to include in an equitable regulation both the work of Lascars and that of English sailors or the unequal allowances made for the rations received by Belgian or French sailors? And to cite one last example, is not the infinite variety of conditions which obtain in fisheries comparable to what one finds in agriculture?

Finally, if the suggestion of a possible change in the system of property could have had for an instant any weight with this Supreme Court, which contemplates the uninterrupted evolution of social conditions from the standpoint of rigid legal principles, it would be easy for me to show with what wisdom, what rigour and with what inflexibility and how, in spite of the intensity of so many labour aspirations, our Governing Body and our Conference have endeavoured to keep within the constitution which has been so carefully outlined.

But that is not the question.

Mr. Talbot has already differentiated, with the necessary emphasis, between the question of *expediency* and that of *competence*.

Expediency is one thing, competence is another. And the use to which our competence can be put should not be confused with the question of competence itself. Were we tempted to misuse our powers, States are protected and guaranteed as much as they could desire.

In a public polemical discussion with M. Laur, Head of the Peasants Union, a polemical discussion to which M. Maenhaut referred yesterday, I had occasion to recall that, if we were likely to be tempted by that spirit of hegemony by which we are said to be animated, or to adopt measures which might be dangerous to agricultural production, there is a whole series of provisions inscribed in our constitution which constitute guarantees for the States: it has to be placed on the

c'est la possibilité de contestation donnée aux Etats par l'article 402, c'est la nécessité d'une majorité des deux tiers pour le vote final, ce sont les garanties données par l'article 405, c'est la liberté suprême de ratifier ou de ne pas ratifier. Ainsi, toutes mesures ont été prises pour garantir contre des dangers tels que ceux qu'on croit entrevoir.

Mais encore une fois, est-ce la question ? Non !

Même si une faute politique avait été commise par les auteurs du Traité de Versailles, même s'ils nous avaient donné trop de pouvoirs, la question n'est pas là : il s'agit de savoir si oui ou non, en fait, la compétence de l'Organisation internationale du Travail en matière de réglementation agricole a été prévue par les Traités.

J'ai déjà dit à la Cour que je ne suis qu'un apprenti dans le domaine du Droit, et j'ai entendu ici des maîtres éminents ! Il m'a suffi d'écouter leurs exposés pour en reconnaître l'immense valeur. Au travers de ces exposés, j'ai discerné cependant les deux méthodes juridiques connues, et parfois mises en opposition pour l'interprétation des Traités. L'une, je crois, prétend s'en tenir strictement à l'interprétation des textes. L'autre consiste à invoquer, pour aboutir à une interprétation exacte, tous les travaux préparatoires.

Je n'ai pas la prétention d'apprécier la valeur des deux méthodes. Je pense seulement, en bon sens, que si la vérité est une, l'une et l'autre méthode doivent nous conduire à la découverte de la vérité. Et je voudrais tenter de montrer comment, par l'une et par l'autre, on peut arriver à une vérité identique.

La première méthode, la méthode d'interprétation des textes en eux-mêmes, c'est celle qui m'a paru être chère à M. Talbot. J'ai admiré son exposé. Il simplifie singulièrement ma tâche. Je ne vois, pour ma part, rien à y reprendre. Il me suffit de le résumer en quelques phrases.

Trois arguments essentiels :

Premier argument. — Pour prouver l'incompétence du Bureau du Travail, on a dit que le Traité de Paix ne mentionne expressément, à aucun moment, les travailleurs agricoles.

agenda by the Governing Body, there is the possibility of States lodging an objection under Article 402; there is a necessity of obtaining a majority of two-thirds on the final vote, — these are the guarantees given by Article 405; lastly, they possess the discretionary power of ratifying or refusing to ratify. So that all necessary precautions have been taken in order to be secure against the dangers referred to above.

But, again, is this the real question? No.

But even if a political error was committed by the authors of the Treaty of Versailles, even if they have given us too extensive powers, that is not the question. What we want to ascertain, affirmatively or negatively, is whether the competence of the International Organisation of Labour in the regulation of agricultural matters has been provided for by the Treaties.

I have already informed the Court that I am only an amateur in the domain of law, and I have been listening to masters of the art. It was sufficient for me to hear their statements in order to recognise their immense value. In these statements I discerned, however, two well-known legal methods, sometimes opposed to each other as regards their interpretation of the Treaties. One, I think, sets out to interpret them strictly; the other consists in referring to all preparatory work in order to arrive at an exact interpretation.

I do not venture to estimate the value of these two methods; I only think that commonsense seems to indicate that, if there is only one true interpretation, both the methods must lead to the discovery of the true solution. And I should like to attempt to show how one can arrive at identical results by both methods.

The first method — the method of construing the texts themselves — appeared to me to be the method preferred by Mr. Talbot. I admired his statement. He simplifies my task extremely. I see nothing which requires reconsideration on my part. It is sufficient for me to summarise it in a few words.

There are three fundamental arguments.

The first argument: in order to prove that the Labour Office was lacking in competence, it has been asserted that the Treaty of Peace does not anywhere expressly refer to agricultural labour.

M. Talbot répond : Aucune classe de travailleurs n'est expressément mentionnée dans le Traité de Paix. Et il prend l'exemple le plus frappant, celui qui a été le mieux mis en évidence par les événements : l'exemple des marins. Rien n'a été expressément prévu, dans le texte de la Partie XIII du Traité de Paix, en faveur des marins. Et cependant, pour eux, sans qu'aucune contestation se soit élevée, une grande Conférence a été tenue à Gênes et des projets de réglementation internationale ont été votés pour leur protection.

Deuxième argument :

L'on veut conclure de la non-énumération de différentes professions, que l'agriculture est exclue de la Partie XIII. Mais pour cela, cette exclusion eût dû être expressément stipulée.

Or, elle ne l'a pas été !

Bien plus, dans la mesure où M. Talbot a lui-même consenti à se servir des travaux préparatoires, il a constaté que cette exception n'avait jamais été suggérée par qui que ce fût.

Et enfin, troisième partie de cette argumentation : l'argumentation essentielle !

Quels sont donc les pouvoirs ? Quelle est la compétence de l'Organisation telle qu'elle résulte d'un examen attentif du texte du Traité de Paix ?

Prenant l'article 387 d'abord, qui est essentiellement l'article de la compétence de l'Organisation internationale du Travail ;

Prenant ensuite le texte de l'article 396, qui est le texte par lequel notre pouvoir en matière d'information, notre activité scientifique, se trouvent définis ;

Prenant enfin l'article 427, M. Talbot a conclu que la compétence du Bureau était nette, qu'il ne pouvait y avoir de doute possible, que les travailleurs agricoles étaient visés comme les autres travailleurs par les termes généraux employés dans ces articles.

Tout cela est lumineux.

Cette démonstration me semble, quant à moi, impeccable. Je m'en voudrais d'y ajouter un seul mot. Il me suffit de la retenir.

M. Talbot replied : No class of labourers is expressly referred to in the Treaty of Peace. And he takes the most striking example, that which the course of events has placed most in evidence — the example of the seamen. Nothing was expressly provided in the text of Part XIII of the Treaty of Peace in favour of seamen. Notwithstanding, in their case, without any protest having been raised, a great Conference was held at Genoa and draft international regulations were voted for their protection.

The second argument :

The conclusion that is suggested by the failure to enumerate different vocations is that agriculture was excluded from Part XIII. But in order that this should be so, this exclusion should have been expressly stipulated.

But this was not done !

Moreover, to the extent to which Mr. Talbot made use of the preparatory work, he observed that such an exception was never suggested by anyone.

And finally, the third part of his argument : the fundamental argument !

What are these powers ? What is the competence of the Organisation, such as can be deduced from a careful examination of the text of the Treaty of Peace ?

Taking Article 387 first, which is the article which more than any other deals with the competence of the International Labour Organisation ;

Then taking Article 396, which is the text by which our powers as regards information, and our technical activities are defined ;

Then taking Article 427, Mr. Talbot concluded, that the competence of the Office was very clear, that there could be no doubt whatever that agricultural labourers were contemplated just as much as other labourers by the general terms employed in these Articles.

All this is convincing.

This demonstration appears to me to be unimpeachable. I do not wish to add one single word. It is sufficient for me to refer you to his statement.

Mais il y avait aussi, dans l'exposé de M. Talbot, un point qui semble avoir retenu déjà particulièrement l'attention de la Cour, et sur lequel je voudrais, dans la mesure de mes connaissances, donner quelques indications complémentaires : c'est à savoir, le sens et la valeur qu'il faut attacher au mot anglais « *industrial* ».

M. de Lapradelle a en effet marqué avec vigueur que si les mots « travailleurs agricoles » ne se trouvaient pas dans le texte de la Partie XIII du Traité de Paix, constamment le mot « *industrial* » revient.

Article 393, pour la composition du Conseil d'administration, on envisage les Etats dont « l'importance industrielle » est la plus considérable.

Article 405, on veut avoir égard, dans la rédaction des projets de conventions, aux pays dans lesquels « le développement de l'organisation industrielle est incomplet ».

Article 412, pour les Commissions d'enquête, on demande de choisir des personnes « compétentes en matières industrielles ».

Et à l'article 427, les mots « tradition industrielle », « communautés industrielles », reviennent aussi.

Je voudrais présenter rapidement sur ce sujet quelques observations.

D'abord, il est indispensable, si l'on veut comprendre la genèse du texte, de se rappeler que c'est sur un texte anglais, sur le projet apporté par la Délégation britannique, que la Commission a travaillé.

En second lieu, c'est à trois ou quatre reprises, au moins, que la valeur particulière que peut avoir le mot « *industrial* », dans la langue anglaise, a été mise en relief, et cela d'une manière qui ne peut prêter à aucun doute !

Je rappelle le procès-verbal de la séance du 10 février. Le débat est résumé en ces termes ¹⁾ :

« Après une discussion à laquelle prennent part notamment MM. Vandervelde et Fontaine, et après que sir Malcolm Delevingne a précisé que le mot anglais « *industrial* » couvre l'agriculture, aussi bien que l'industrie, et n'a pas le sens étroit du mot français « industriel »,

1) Voir les procès-verbaux de la Commission, Recueil italien, page 48.

But there was also in Mr. Talbot's address a point which appears to have particularly occupied the attention of the Court and with regard to which I should like, as far as I am able, to add a few supplementary observations. Namely, the meaning and weight which should be given to the English word "industrial".

M. de Lapradelle laid particular emphasis on the fact that, though the words "agricultural labourers" were not to be found in the text of Part XIII of the Treaty of Peace, the word "industrial" continually recurred.

Article 393, which deals with the composition of the Governing Body, refers to the States "of chief industrial importance."

In Article 405, an intention is shown, in the framing of proposed conventions, to have due regard to the countries whose industrial organisation is imperfectly developed.

Article 412 lays down that persons "of industrial experience" shall be chosen for Commissions of Enquiry.

In Article 427, the words "industrial tradition" and "industrial communities" also recur.

I should like to make a few observations on this subject.

First, it is indispensable, in order to understand the way in which the text originated, to recall that it was on an English text, on the draft submitted by the British delegation, that the Commission worked.

Secondly, on three or four occasions at least the particular significance which should be attached to the word "industrial" in the English language was emphasised in such a way as to preclude all doubt. I should like to quote in this respect from the Minutes of the Meeting of February 10th. The discussion was summarised in the following terms¹⁾ :

"After a discussion in which M. Vandervelde and M. Fontaine took part, and in the course of which Sir Malcolm Delevingne explained that the English word 'industrial' included agriculture as well as industry, and therefore bore a different meaning from the French word « *indus-*

1) See Minutes of the Commission, Italian Collection, page 98.

il est décidé de laisser subsister ce mot, mais de mettre, en français, le mot « *professionnelles* ».)

A la séance du 28 février, lorsqu'il s'agit de la composition du Conseil, une discussion s'engagea et la Commission arrive à la conclusion suivante ¹⁾ :

« Le texte proposé et qui vise les Etats présentant une importance « industrielle » considérable, n'exclut pas les pays occidentaux dans lesquels l'agriculture fait vivre une forte fraction de la classe salariée. Le texte anglais, étant donné le sens du mot « *industrial* », est clair. Il suffit que la traduction en français soit également explicite. La question est renvoyée au Comité de rédaction. »

Et enfin, à la Conférence plénière, la déclaration de M. Vandervelde, déclaration que nous aurons à rappeler à plusieurs reprises :

« Le texte français, à la ligne 2, parle de « salariés industriels ». D'accord avec M. Fontaine, Directeur de l'Office du Travail en France, je propose de dire « travailleurs salariés », car il a toujours été entendu, pendant les travaux de la Commission, que la législation internationale du travail devrait s'appliquer aussi bien aux salariés de l'agriculture qu'aux salariés de l'industrie. C'est d'ailleurs la portée du texte anglais. »

Et même si une discussion pouvait être instituée sur cette assertion capitale, apportée dans la discussion par sir Malcolm Delevingne, que le mot anglais *industrial* couvre l'agriculture, même alors, il faudrait retenir qu'erronée ou exacte, cette assertion a joué un rôle capital, car les Commissaires, qui voulaient viser le travail agricole, ont fondé sur elle leur certitude qu'en effet il était visé par le texte qu'ils adoptaient.

Mais la Cour a souhaité savoir ce que signifie exactement le mot *industrial* dans la langue anglaise. Or, bien que ma connaissance de l'anglais (vous vous en apercevez sans doute à ma prononciation) soit bien incomplète, nous vivons

1) Voir les procès-verbaux de la Commission, Recueil italien, page 128.

triel», it was decided to leave the word 'industrial' in the English text, but to render it by the word « *professionnel* » in the French text."

At the meeting of February 28th, with regard to the composition of the Governing Body, a discussion took place and the Commission came to the following conclusion¹⁾:

"The text as proposed which referred to States of great industrial importance, did not exclude the Western countries, in which a large proportion of the wage-earning classes were employed in agriculture. The English version, taking into account the meaning of the word 'industrial' was clear. It would be satisfactory if the French translation were made equally explicit. The question was referred to the Drafting Committee."

And finally, at the Plenary Conference, M. Vandervelde's declaration, a declaration to which we have had the pleasure of referring on several occasions :

"The French text speaks of « *salariés industriels* » in line 2. In agreement with M. Fontaine, the Director of the French Labour Office, I suggest that the words « *travailleurs salariés* » be used, for throughout the work of the Commission it was understood that International Labour Legislation should apply both to agricultural wage-earners and to industrial wage-earners. Moreover, this is the meaning of the English text."

And even if a discussion could take place with regard to this all-important assertion, made during the discussion by Sir Malcolm Delevingne, that the English word "industrial" includes agriculture, even then, one must recollect that, whether right or wrong, this assertion has played an important part, since those members of the Commission who wished to include agricultural labour based upon it their conviction that it was effectively provided for by the text which they adopted.

The Court, however, desired to know the exact significance of the word "industrial" in the English language. But, although my knowledge of English (you must have observed this from my pronunciation) is not very great, we have been

i) See Minutes of the Commission, Italian Collection, page 173.

néanmoins depuis déjà tant de semaines dans cette discussion, qu'il ne me paraît pas impossible d'apporter à la Cour quelques indications tirées de notre expérience quotidienne et qui peuvent lui être de quelque utilité.

A côté du dictionnaire d'Oxford, dont il a été parlé, il existe d'autres grands dictionnaires anglais que nous avons consultés. Voici le dictionnaire de Webster. Au mot « *industry* » nous lisons : « *Any department or branch of art, occupation or business.* »

L'Encyclopédie Britannique, au mot « *industry* », indique : « *Employment in some particular form of productive work, especially of manufacture.* »

Il semble, en effet, que la tendance moderne est d'employer le mot dans le sens large et de le déterminer, le cas échéant, par des expressions comme « *industry of manufacture.* »

Cette juxtaposition des deux termes : *industry* et *manufacture*, constitue bien une preuve non douteuse de la généralité que revêt le terme *industry*, et que signalait sir Malcolm Delevingne.

Mais c'est surtout de questions économiques et sociales que le Bureau s'occupe ; et c'est dans notre expérience quotidienne que nous pouvons tirer quelques exemples intéressants. Voici un de nos livres de chevet : le « Recensement anglais de 1921 ».

Le recensement général anglais a pour nous une particulière importance, puisque c'est ce document qui est, en quelque manière, à la base de tout le travail statistique en Grande-Bretagne. Or, c'est sous la rubrique « Classification des Industries » que nous trouvons l'agriculture.

Mais il y a les dictionnaires, et surtout il y a l'usage ! Et si nous ne recourons peut-être aux dictionnaires que quand nous pensons à venir devant la Cour permanente de Justice internationale, dans la vie de chaque jour, dans nos études, apparaissent un grand nombre de termes sur lesquels j'attire votre attention.

Il y a une formule qui revient constamment, et pour cause ! dans nos débats, dans nos articles : c'est la formule française « *paix sociale,* » c'est-à-dire l'établissement de relations constamment pacifiques entre patrons et ouvriers. Quelle est donc

discussing this subject for so many weeks that I feel in a position to bring a few points to the notice of the Court, which arise from our daily experience and which may be of some assistance. Besides the Oxford Dictionary, which has been referred to, there exist other important English dictionaries, which we have consulted. Here is Webster's dictionary: Under the word "industry" we read "Any department or branch of art, occupation or business".

The Encyclopædia Britannica, under the word "industry" states: "Employment in some particular form of productive work, especially of manufacture."

It appears, in fact, that the modern tendency is to employ the word in its wider sense, and in particular cases to qualify it by expressions, as in "industry of manufacture".

This comparison of both terms — industry and manufacture, constitutes an indubitable proof of the meaning of the term "industry" when employed in its general sense, which was pointed out by Sir Malcolm Delevingne.

It is particularly with economic and social questions that the Office deals; and from our own daily experience we can give a few interesting examples. Here is one of the volumes with which we are most familiar: the "British Census of 1921."

The general Census for England has a particular importance for us, since this document is, as it were, the basis of all labour statistics in Great Britain. Moreover, it is under the heading of 'classification of industries' that we find agriculture.

But there are the dictionaries and, above all, custom! And although perhaps we only resort to dictionaries when we contemplate coming before the Permanent Court of International Justice, a great number of words arise in everyday life, in the course of our work, with regard to which I would draw your particular attention.

There is an expression which constantly reappears and with reason. In our debates, in our articles it is the French expression «*paix sociale*», that is to say, the establishment of permanent friendly relations between employers and labourers.

la traduction anglaise courante ? *Industrial Peace*. Or, je ne suppose guère que, lorsqu'on parle de « paix sociale » en Grande-Bretagne, on songe à exclure les agriculteurs.

Une grande Commission a été instituée, il y a quelques années, en Grande-Bretagne, pour régler après guerre les rapports entre patrons et ouvriers. Comment a-t-elle été intitulée ? « *National Industrial Conference* ». Or, dans cette Conférence siégeaient des agriculteurs. La Conférence a proposé une réglementation des heures de travail et c'était précisément son insistance à y comprendre les travailleurs agricoles qui a fait échouer le projet de *bill* sur les huit heures. Dans la presse, on appelait même couramment cette Conférence : « *The Industrial Parliament* ».

Le Ministère du Travail anglais, aujourd'hui (c'était autrefois le *Board of Trade*) publie un Annuaire des Organisations professionnelles, annuaire qui comprend à la fois les organisations « industrielles » au sens étroit du mot, et les organisations des fermiers et ouvriers agricoles. Comment est-il intitulé ? « *Industrial Directory* ».

C'est-à-dire qu'en Grande-Bretagne, le mot *industrial* correspond en quelque manière à ces adjectifs très généraux : « économique », « social », dont nous nous servons constamment en France.

Je citerai un dernier exemple. Il vous apparaîtra peut-être sujet à critiques, mais il a été, si je puis dire, tellement vécu !

Le Bureau international du Travail publiait, depuis son origine ou presque, des « Informations quotidiennes ». Un jour, de la périodicité quotidienne, nous avons dû passer à la périodicité hebdomadaire. Nous avons dit : Il faut changer le titre. Et nous avons alors immédiatement, en français, choisi ce nouveau titre : « Informations sociales ». C'était le terme qui venait spontanément à l'esprit puisqu'il s'agissait d'informations concernant à la fois les patrons, les ouvriers, l'industrie et l'agriculture, qui avait, depuis le début, sa rubrique spéciale. Mais il a fallu traduire ce titre en anglais.

Quelqu'un ayant proposé : *Social Information*, mes collaborateurs anglais se sont récriés : Ce n'est pas possible !

What is the ordinary British translation? "Industrial peace". Now, I do not suppose for a moment that, when one speaks of "industrial peace" in Great Britain, one intends to exclude agriculture.

An important commission was instituted a few years ago in Great Britain to regulate the relations between employers and labourers after the war. What was its designation? "National Industrial Conference". Now, agriculturists sat on this Conference. The Conference proposed a regulation of hours of labour, and it was precisely this insistence on the inclusion of agricultural labourers that caused the failure of the proposed Eight-hour Day Bill. In the Press this Conference was constantly referred to as "the Industrial Parliament".

The British Ministry of Labour at the present time (formerly it was the Board of Trade) publishes an Annual on industrial organisations, which includes both the "industrial" organisations in the narrow sense of the word, as well as organisations of farmers and agricultural labourers. What is it called? "Industrial Directory."

This means that in Great Britain the word "industrial" corresponds to some extent to the very general adjective "*economic*" and "*social*" which we constantly employ in France.

I shall give one last example. It will perhaps appear to you to be open to criticism. But, if I may say so, the facts have so often recurred in our experience.

The International Labour Office has published almost from its very inception «*Informations quotidiennes*». One day we had to change the daily periodical to a weekly one. We said "We must change its name". And we then immediately adopted the new French title «*Informations Sociales*». That was the name which suggested itself spontaneously, since it was concerned with information with regard to employers, workers, industry and agriculture, which had from the very commencement their special columns. But this title had to be translated into English.

Someone having proposed "Social Information," my English colleagues exclaimed: "That is not possible!" "That title

c'est un titre inadmissible ! Et, pour traduire exactement la pensée, ils n'ont trouvé que ce titre : *Industrial and Labour Information*.

J'en ai dit assez, je crois, pour établir que le mot *industrial* a bien le sens que les experts de la Commission de législation internationale lui ont attribué au moment des négociations de la paix.

Je m'excuse de retenir encore un instant votre attention sur cette discussion philologique, mais il ne serait peut-être pas inutile de la compléter de l'autre côté, je veux dire du côté français.

On a beaucoup discuté du sens du mot anglais *industrial*, mais je ne puis m'empêcher, du point de vue du français, de trouver bien strictes les interprétations que l'on prétend donner des mots « industrie » et « industriel ». S'ils reparaissent dans les textes, comme traduction des mots anglais *industry* et *industrial* en quelques circonstances, ne peuvent-ils avoir eux-mêmes, parfois, une signification assez large ?

En vérité, nous avons en face de nous, du côté français, depuis que cette question a surgi, des puristes bien sévères, car enfin, en français même, est-ce que le mot « industrie », le mot « industriel », ne s'emploient pas, peut-être d'une façon moins courante qu'à l'heure actuelle dans la langue française, mais, à n'en pas douter, fréquemment, et surtout dans les discussions scientifiques et législatives, pour désigner collectivement l'agriculture en même temps que les autres industries ?

Il y a aussi des dictionnaires français que l'on peut consulter. Il y a notre Larousse en face de Webster ! Dans Larousse, on trouve la définition suivante :

« L'économie politique appelle industrie l'ensemble des entreprises de toute sorte dont le but est de produire et de faire circuler la richesse . . . »

« On divise les différentes industries en cinq groupes fondamentaux », au nombre desquels « l'industrie agricole qui travaille à modifier et à accroître la production végétale et animale . . . »

Dans Littré, dans Darmsteter, Hatzfeld et Thomas, nos autres dictionnaires, on trouve des définitions analogues.

will not do." In order exactly to translate the idea, they could only find the following title: "Industrial and Labour Information."

I think I have said enough to establish that the word "industrial" has the meaning which the experts of the International Commission on Legislation attributed to it at the time of the Peace negotiations.

I apologise for retaining your attention a little longer on this philological discussion, but perhaps it might be as well to complete it as regards the other point of view. I mean as regards the French point of view.

There has been much discussion with regard to the meaning of the English word "industrial", but I cannot refrain from considering the interpretations which have been given to the words «*industrie*» and «*industriel*» from the French point of view, as being too strict. Since they appear in the text as translations of the English words "industry" and "industrial" in some cases, may they not themselves have a rather wide meaning?

Indeed, since this question has arisen, we have had to contend on the French side with very severe purists. Since after all, in French itself, is not there a meaning of the words «*industrie*» and «*industriel*» which, though not perhaps in current use in the French language at the present time, is undoubtedly frequently employed, particularly in scientific or political discussions, in order collectively to designate agriculture, as well as other industries?

There are French dictionaries, too, which may be consulted. We have our Larousse as opposed to Webster. In Larousse we find the following definition:

"Political economy defines industry as all enterprises of all kinds whose aim is to produce and to cause the circulation of wealth . . ."

"One can divide the different industries into five fundamental groups" among which are "agricultural industries, the purpose of which is to modify and to increase animal and vegetable production . . ."

In Littré, Darmsteter, Hatzfeld and Thomas, our other dictionaries, we find similar definitions.

A côté d'Adam Smith, faut-il citer nos économistes ? Dans le *Traité élémentaire de Législation industrielle* de Paul Pic, on trouve cette définition :

« L'industrie, dans son acception économique la plus large, est l'ensemble des travaux productifs de l'homme ou, plus exactement, l'ensemble des travaux de l'homme appliqués à la matière . . . »

« J.-B. Say et la majorité des économistes divisent l'industrie en trois branches : industrie agricole, industrie manufacturière et industrie commerciale ;

« 1) L'industrie agricole comprend tous les travaux au moyen desquels on extrait, avec ou sans culture, les matières premières et les produits naturels (agriculture chasse et pêche, mines, minières et carrières). En réalité, cette première branche comprend deux groupes bien distincts : l'industrie agricole, *stricte sensu*, et l'industrie extractive . . . »

Mais, même dans la pratique courante, dans nos lois françaises, le terme « industrie agricole », terme assez significatif, est couramment employé. Par exemple, la loi du 5 novembre 1894, relative à la création de sociétés de crédit agricole, dans son article premier, donne pour objet aux sociétés de crédit agricole de faciliter et même de garantir les exploitations concernant « l'industrie agricole » ; dans la loi de 1899, sur les commices agricoles, la même expression revient à l'article 2.

Cette expression est même assez courante pour que, tout récemment encore, le 9 juin 1922, le Ministre de l'Agriculture de France, c'est-à-dire celui qui, dans le Gouvernement qui a sollicité la demande d'avis, est certainement le plus averti de la terminologie de l'économie agricole, se soit exprimé ainsi devant la Chambre des Députés :

« Mon honorable ami, M. Dumesnil, disait M. Chéron, avait raison de dire, qu'il faut se garder d'opposer l'agriculture et l'industrie, les producteurs et les consommateurs. Ce n'est pas moi qui ferais cette besogne, je n'oppose pas l'industrie à l'agriculture. Je me borne à dire qu'il y a des industries, et que l'industrie agricole est au premier rang. » — (*Journal Officiel*, 9 juin 1922, page 1745.)

Should we compare our economists employment of the term with Adam Smith's ? In the « *Traité élémentaire de Législation industrielle* » by Paul Pic, we find the following definition :

"Industry, in the largest economic acceptation of the term, is the whole of the productive work of man, or more exactly, the whole of man's work applied to matter . . .

"J. B. Say and the majority of economists divide industry into three branches : agricultural industry, manufacturing industry and commercial industry ;

"(1) Agricultural industry includes all the labour with the aid of which one extracts with or without cultivation, the raw materials, or natural produce (agriculture, hunting and fishing, mines, mining and quarries). In reality, this first branch includes two distinct groups, agricultural industry in its strict sense and the industry of extraction."

But even in ordinary practice in our French laws, the term "agricultural industry", significant as it is, is constantly employed. For example, the Law of November 5th, 1894, with regard to the creation of agricultural loan banks, in its first Article lays down the purpose of such banks to be to facilitate and also to guarantee undertakings connected with "agricultural industry"; in the Law of 1899, on agricultural associations, the same expression recurs in Article 2.

This expression is sufficiently current for the Minister of Agriculture in France, that is to say, the member best informed with regard to the terminology employed in agricultural economy, in the Government, which made the request for an opinion, to express himself quite recently, on June 9th, 1922, before the Chamber of Deputies, as follows :

"My honourable friend M. Dumesnil," said M. Chéron, "had good grounds for saying that one must be on one's guard against opposing the terms 'agriculture' and 'industry' producers and consumers. I should not make this mistake ; I do not oppose industry to agriculture. I confine myself to saying that there are industries and that the agricultural industry is in the first rank." (Official Journal, June 9th, 1922, page 1745.)

Je ne veux pas retenir de cette citation un argument en forme. Elle m'a paru cependant assez significative pour être faite.

Une dernière remarque, encore. J'ai cité les passages du Traité que M. de Lapradelle avait rappelés et qui contiennent le mot « industriel ». Je demande aux Français qui m'écoutent et qui sont certainement assez experts en leur langue, si, ayant à chercher pour ces mêmes textes un mot non discutable, autre que le mot « industriel », pour exprimer la signification générale que l'on conteste, ils n'éprouveraient pas un très grand embarras, une très grande difficulté de substitution, et s'ils ne préféreraient pas laisser le mot « industriel » comme le meilleur, quelque équivoque qu'il puisse encore recéler, plutôt que d'employer une autre expression. Que l'on fasse l'expérience et l'on verra le résultat.

M. de Lapradelle a essayé, dans un cas, de suggérer un tel changement. Pourquoi, a-t-il dit, ne s'est-on pas servi, à l'article 427, du terme dont s'est servi un jour le Bureau international, « communautés de travail », au lieu de dire « communautés industrielles » ? Et il en tire argument pour interpréter le mot « industriel » *stricto sensu*. Mais, en vérité, qui pourrait soutenir que les mots « communautés de travail » auraient la même signification ? Aurait-on pu, pour reprendre le même exemple, employer l'expression « communautés industrielles et agricoles » ? Immédiatement aurait surgi cette opposition que les négociateurs du Traité voulaient éviter.

De même, en fait, le mot « importance industrielle » que l'on emploie en ce qui concerne les huit Etats, avec l'interprétation que j'ai donnée, est, à tout prendre, le mot français qui convient le mieux pour désigner une conception embrassant à la fois l'industrie, au sens strict du mot, et l'agriculture. Le mot « importance économique » lui-même n'aurait pas eu pareille signification.

J'en ai fini avec les problèmes philologiques. Je souhaite que la Cour, qui avait désiré nous les voir aborder, puisse trouver dans nos réponses quelques indications utiles.

Et maintenant, je voudrais, en suivant pour ainsi dire

I do not wish to draw any real conclusions from this quotation. It appeared, however, to me to be sufficiently significant to be brought forward.

One last remark. I have quoted passages from the Treaty, which M. de Lapradelle brought forward and which include the word « *industriel* ». I ask Frenchmen who are listening to me, and who are certainly sufficiently versed in their language, if they would not find a great difficulty — a very great difficulty — in finding a substitute, if they had to look for a word the meaning of which could not be contested, for these same passages, a word other than « *industriel* », which would have the same general significance, as the one which is now in dispute, and whether they would not prefer to leave the word « *industriel* », as the best word, even though it may be ambiguous, rather than to employ another expression. Let anyone make the attempt and he will see the result.

M. de Lapradelle, in one case, endeavoured to suggest such an alteration. Why, he said, was not the phrase “labour communities” employed in Article 427, adopted by the International Labour Office on one occasion instead of “industrial communities”? And from that he draws the conclusion that the word « *industriel* » should be interpreted *stricto sensu*. But, indeed, would it be possible to assert that the words “communities of labour” had the same significance? Again referring to the same example, could one have employed the phrase “industrial and agricultural communities”? This would have involved a contrast between the terms, which the authors of the Treaty wished to avoid.

In the same way the word « *importance industrielle* » which is employed with regard to the eight States, in the sense in which I have given, is taking all in all the French word, which is most suited to describe a conception including both industry in the strict sense of the term and agriculture. The phrase « *importance économique* » would not have had the same meaning.

I have come to an end of the philological problems. I hope that the Court, which requested us to deal with them, will find some useful suggestions in our replies.

And now I should like, whilst still following our legal method,

notre méthode juridique, en me servant très largement des travaux préparatoires, tenter de préciser quelques points qui ont été touchés par M. de Lapradelle dans son admirable exposé.

Ainsi que vous avez pu le constater, cet exposé est des mieux ordonnés. Il va faciliter ma tâche et j'en suivrai exactement le plan.

Sa thèse fondamentale est la suivante : Si, comme vous le prétendez, dit M. de Lapradelle, les travailleurs agricoles ont été visés par la Partie XIII du Traité, comment se fait-il que leurs droits semblent avoir été à tout instant méconnus ou méprisés dans la constitution de l'Organisation internationale du Travail ?

L'Organisation internationale du Travail comprend un parlement international du Travail ou, si le mot est trop prétentieux, la Conférence générale du Travail ; elle possède un Conseil exécutif, un Conseil d'administration. Enfin, l'article 427 constitue une déclaration des droits du travailleur que l'on peut comparer à la Déclaration américaine de 1776 ou à la Déclaration française des droits de l'homme et du citoyen. Or, si l'on examine successivement ces trois questions, il apparaît chaque fois que le travailleur agricole a été chaque fois ignoré.

Tout d'abord, déclare M. de Lapradelle, les travailleurs agricoles n'ont pas dans la Conférence internationale du Travail la place qui leur serait réservée si l'Organisation était compétente. On leur a expressément refusé cette place. La preuve en est que, dans la séance du 7 février 1919 (procès-verbal n° 5), M. Loucheur a apporté une proposition qui a été appuyée par M. Colliard, par le baron Mayor des Planches, proposition tendant à doubler le nombre des délégués patronaux et ouvriers, de manière à assurer une représentation des travailleurs agricoles, et que cette proposition a été repoussée.

Mais pourquoi donc cette proposition a-t-elle été repoussée ? M. de Lapradelle ne le dit pas. C'est pourtant ce qui importe, car ce sont les raisons mêmes d'un tel rejet qui peuvent permettre de dégager la pensée générale des négociateurs et d'établir à quel point elle est en accord avec l'interprétation que nous avons donnée du texte du Traité.

and in referring very largely to the preparatory labours, to endeavour to state more precisely some of the points which have been dealt with by M. de Lapradelle in his admirable statement.

As you were able to observe, this statement was very ably compiled. It will facilitate my task greatly and I shall follow the same plan exactly.

His fundamental thesis is the following : If, as you allege, says M. de Lapradelle, agricultural labourers were contemplated in Part XIII of the Treaty, how is it that their rights appear to have been constantly misunderstood and neglected at the time of the constitution of the International Labour Organisation ?

The International Labour Organisation includes an international labour parliament, or if the word is too pretentious, a general labour conference ; it possesses an executive council, a Governing Body. Finally, Article 427 constitutes a declaration of the rights of the labourer, which may be compared to the American Declaration of 1776 or the French Declaration of the Rights of Man and of the Citizen. Moreover, on carefully examining these three questions successively, it appears that on each occasion the agricultural labourer was ignored.

In the first place, M. de Lapradelle declared that the agricultural labourers have not the position in the International Labour Conference which they would have had if that organisation had been competent. They have expressly been refused such a position. The proof is that, during the meeting of February 7th, 1919 (Minute No. 5), M. Loucheur brought forward a proposal, which was supported by M. Colliard and Baron Mayor des Planches, with the purpose of doubling the number of employers' and workers' delegates in such a way as to ensure a representation of agricultural labourers, and that this proposal was rejected.

But why was this proposal rejected ? M. de Lapradelle gives no answer. But this is important, however, because the discovery of the reasons for its rejection may enable us to reconstruct what was in the minds of the authors, and to establish to what extent this was in agreement with the interpretation which we have placed upon the text of the Treaty.

Pourquoi n'accepte-t-on pas cette proposition de doubler, dans l'intention d'avoir une représentation agricole, le nombre des délégués patronaux et ouvriers ? Lisez, Messieurs, le procès-verbal n^o 6, séance du 10 février 1919, vous trouverez les raisons de ce refus.

En premier lieu, si la proposition était acceptée, cela ferait beaucoup de délégués ! Et chacun sait que plus une assemblée comprend de membres, moins on y travaille bien. « Aucun résultat pratique, dit M. Mahaim, ne pourrait être obtenu. »

En second lieu, c'est M. Vandervelde qui déclare :

« Si vous instituez une représentation agricole obligatoire, cela ne se comprendra pas dans des pays très industrialisés comme la Belgique. » (Voir procès-verbaux de la Commission, Recueil italien, page 48.)

En troisième lieu, c'est le Président, M. Samuel Gompers, qui signale que, même dans certains pays comme les Etats-Unis, où les agriculteurs sont très nombreux, la classe ouvrière agricole est mal organisée, et « que, par conséquent, il est impossible d'y désigner des hommes vraiment représentatifs de cette classe ». (Voir *idem*, page 48).

Une dernière raison est développée par M. Butler, aujourd'hui mon adjoint à la direction du Bureau international :

« Il y a près d'un million et demi d'ouvriers agricoles dans le Royaume-Uni ; il s'est produit récemment parmi eux un grand mouvement d'organisation. Mais il n'est pas toujours possible de distinguer nettement le travail agricole du travail industriel . . . D'ailleurs, le mouvement syndical agricole est englobé dans le mouvement général d'organisations syndicales ; les ouvriers ruraux seront donc représentés comme les autres catégories de travailleurs, et la latitude laissée par le projet anglais de désigner comme délégués suppléants des conseillers techniques, leur permettra de faire entendre leur voix dans les questions qui les intéressent. » (Voir *idem*, page 49.)

Ainsi, toutes ces raisons sont claires. On craint d'avoir une assemblée trop nombreuse ; on craint qu'une représentation obligatoire de l'agriculture n'augmente, pour certains pays,

Why was this proposal to double the number of employers' and workers' delegates with the object of agriculture being represented not accepted? Read Minute No. 6 of the Meeting of February 10th, 1919, and you will find the reason for its non-acceptance.

In the first place, if the proposal had been accepted, there would have been a great many delegates! Everyone knows the greater the number of delegates at an Assembly the less work is done. "No practical result would be obtained," says M. Mahaim.

Secondly, it was M. Vandervelde who declared:

"In a highly industrialised country like Belgium, it would not be understood if separate representation were given to agriculture." (See Minutes of the Commission, Italian Collection, page 98.)

Thirdly, the President, M. Samuel Gompers, stated that even in some countries, such as the United States, where agriculturists were very numerous, the agricultural labour class was badly organised, and "with the result that it would be impossible to appoint men who could be considered as truly representing them". (See *idém*, page 98).

A last reason is given by Mr. Butler, who is now my assistant at the International Labour Office:

"In the United Kingdom, there were nearly 1,500,000 agricultural workers whose organisations had recently improved considerably. Agriculture could not, however, be sharply distinguished from other industries, especially as the agricultural workers were organised as part of the general trade union movement; they would therefore be represented like any other class of workers, and the facilities given by the British scheme for the nomination of advisers as substitutes would afford them ample opportunity of being heard on questions which concerned them."

All these reasons are manifestly clear. There is the fear of having too numerous an assembly. There is the fear that an obligatory representation of agriculture would augment the

dans une proportion injustifiée, la représentation des travailleurs agricoles. Enfin, raison essentielle, ces travailleurs agricoles sont peu organisés : leur représentation paraît difficile à constituer. D'ailleurs, dans beaucoup de pays, ils se rattachent à l'organisation d'ensemble des ouvriers nationalement groupés. Il ne s'agit donc en rien d'écarter les travailleurs agricoles des bénéfices de la protection ouvrière ni des assemblées où elle s'élabore.

Mais ici, M. de Lapradelle s'émeut : Eh quoi ? L'organisation industrielle du travail n'est-elle pas une institution démocratique ? Ecarter de la représentation à la Conférence les travailleurs des champs, n'est-ce pas aller contre toutes les règles démocratiques ? Les faire représenter par les délégués gouvernementaux, comme l'a dit M. Clémenceau dans un texte commenté par M. de Lapradelle, n'est-ce pas violer la règle démocratique ?

Eh bien oui, il y a la démocratie, il y a les principes démocratiques dont nous sommes nous aussi infiniment respectueux, mais il est une autre idée qui n'est pas contraire à la démocratie, qui en est le complément nécessaire, et qui est à la base même de notre constitution : c'est l'idée d'organisation. La Cour se souvient qu'en une autre circonstance, j'ai déjà eu l'honneur d'insister devant elle sur ce point.

Ce que les auteurs de la Partie XIII ont voulu, c'est que les grandes catégories professionnelles, intéressées à notre effort, fussent représentées par des organisations stables et solides. Ce qu'ils ont voulu, c'est donner à notre œuvre ce support permanent ; c'est surtout assurer la représentation des travailleurs dans la mesure où l'organisation leur a donné l'éducation qui est indispensable pour prendre une part directe aux affaires publiques.

Telle est l'idée fondamentale de la Partie XIII. M. Clémenceau a eu l'occasion de la mettre en évidence dans le passage cité par M. de Lapradelle. Lorsque le comte Brockdorff-Rantzau écrit en substance à M. Clémenceau, au cours des négociations : Votre organisation démocratique du Travail est insuffisante, vous n'y avez pas assuré, comme on vous le demandait, une représentation directe suffisante des éléments

representation of agricultural labour in certain countries in an unfair proportion. Finally, a very sound reason ; these agricultural labourers are badly organised. Their representation is difficult to provide for. Moreover, in many countries, they are attached to the organisation of the national group of workers as a whole. There is therefore no question of excluding agricultural labourers from the benefits of the protection of workers, nor from the assemblies where it is devised.

At this point, M. de Lapradelle became agitated :

Is not the Industrial Labour Organisation a democratic institution ? To omit representatives of the agricultural workers from the Conference would surely be contrary to all democratic principles. To cause them to be represented by Government delegates, as suggested by M. Clémenceau in the document referred to by M. de Lapradelle, would surely be contrary to the principle of democracy.

Yes, I agree it is a democratic institution and there are democratic principles which we also hold in the greatest respect ; but there is another principle which is not opposed to that of democracy, but is in fact its necessary complement and is the very basis of our constitution : I refer to the principle of organisation. The Court will remember that I have already had the honour of emphasising this point on another occasion.

The intention of the authors of Part XIII was that the great industrial classes which are interested in our activities should be represented by firm and stable organisations. What they desired was to afford our Organisation this permanent support and to provide for the representation of the workers to the extent to which organisation has given them the education necessary to enable them to take a direct part in public affairs.

This is the fundamental idea of Part XIII. M. Clémenceau had occasion to refer to it in the passage quoted by M. de Lapradelle. When Court Brockdorff-Rantzau wrote to M. Clémenceau during the negotiations to the following effect : "Your democratic Labour Organisation is not sufficient. You have not made sufficient provision for the direct representation of the workers, as you were asked to do . . .",

ouvriers, M. Clémenceau répond en se souvenant immédiatement des négociations qui ont eu lieu : Oui, il y a deux délégués gouvernementaux par pays, mais ils ont charge de défendre, comme cela est possible dans les pays démocratiques où les gouvernements émanent du peuple, les intérêts des travailleurs non organisés. »

Il ne s'agit pas seulement, comme l'a dit M. de Lapradelle, des répercussions indirectes que des décisions générales peuvent avoir sur l'agriculture : le rôle de ces délégués sera de défendre directement les intérêts des travailleurs agricoles.

La conclusion qui se dégage du débat a été d'ailleurs nettement exprimée, dans la séance du 17 février 1919, par M. le comte Zoltowski, représentant de la Pologne, qui déclare que, parmi les groupes ouvriers, les travailleurs agricoles seront représentés dans la mesure de leurs forces d'organisation et que, lorsqu'ils ne seront pas organisés, le deuxième délégué gouvernemental sera plus spécialement chargé de défendre leurs intérêts.

Or, je veux montrer que telle est précisément — et sans qu'elle prête à aucune discussion — la pratique actuelle de notre Organisation. La Conférence de Genève a été l'occasion de le manifester.

Toutes ces indications de la Commission de la Conférence de la Paix ont été, en effet, exactement et spontanément suivies, car enfin, si la France hésite et doute, si elle sollicite un avis, il est difficile d'oublier que les autres Etats se sont presque tous conformés sans discussion aux règles qui avaient été tracées.

Il s'est tenu en octobre 1921, à Genève, une Conférence internationale du Travail, dans laquelle les problèmes agricoles ont été abordés : comment les travailleurs agricoles y étaient-ils représentés ?

J'indique tout de suite que cette Conférence n'était pas exclusivement réservée à des questions agricoles — comme la Conférence de Gênes avait été exclusivement réservée à des questions maritimes. Elle devait examiner des questions telles que le repos hebdomadaire, qui intéresse l'industrie et le commerce, la protection contre la céruse, qui intéresse les

M. Clémenceau, immediately calling to mind the negotiations which had taken place, replied : "Yes. There are two Government delegates to each country, but they are instructed to protect the interests of unorganised labour, for this is possible in democratic countries where the Government emanates from the people."

As M. de Lapradelle has said, it is not merely a question of the indirect effects which general decisions may have upon agriculture : the duty of these delegates will be directly to uphold the interests of agricultural labour.

The conclusion to be drawn from the discussion was, moreover, clearly expressed at the meeting of February 17th, 1919, by Count Zoltowski, the Polish representative, who stated that, amongst the workers' groups, agricultural labourers would be represented to the extent to which they were organised and that, if they were not organised, the second Government delegate would be specially entrusted with the defence of their interests.

Now I wish to show that this is precisely the practice followed by our Organisation ; this is a fact which admits of no discussion. It was clearly proved on the occasion of the Conference of Geneva.

All these directives given by the Commission of the Peace Conference have, in fact, been precisely and spontaneously followed ; although France hesitates and has doubts, though she requests an advisory opinion, it is difficult to forget that the other States have almost all conformed, without discussion, to the rules laid down.

In October 1921, our International Labour Conference was held at Geneva, at which agricultural questions were introduced. How were the agricultural workers represented there ?

I must say at once that this Conference was not exclusively concerned with agricultural questions, in the same way that the Conference at Genoa was exclusively concerned with maritime questions. It had to consider questions such as the weekly holiday, which concerned industry and commerce, protection against white lead poisoning, which affects painters,

ouvriers peintres, contre le charbon, qui intéresse les travailleurs de la laine. Or, par cette Conférence, où ont été traitées presque pour moitié des questions qui n'étaient pas du domaine de l'agriculture, la représentation des travailleurs agricoles a été assurée très largement.

Une première méthode consistait donc à choisir un des deux délégués gouvernementaux, avec une compétence agricole spéciale et avec mission de défendre plus particulièrement les intérêts agricoles.

C'est ainsi que, pour l'Allemagne, un délégué gouvernemental, M. Faass, est conseiller ministériel au Ministère du Ravitaillement et de l'Agriculture. Pour la Grande-Bretagne, à côté de sir Montague Barlow, premier délégué gouvernemental, figure un second délégué gouvernemental, sir Daniel Hall, premier conseiller technique au Ministère de l'Agriculture et de la Pêche. Pour le Danemark, c'est M. Sonne, ancien ministre de l'Agriculture. Pour la Finlande, M. Brander, directeur général de l'Administration de l'Agriculture et ancien ministre de l'Agriculture. Le second délégué gouvernemental du Japon est M. Okamoto, directeur du Bureau des Affaires agricoles au Département de l'Agriculture et du Commerce. De même, la Norvège, la Pologne, la Serbie, selon les indications données, ont un délégué pour l'industrie et le commerce, et le second délégué gouvernemental est un spécialiste agricole.

D'autre part, seconde méthode, lorsque les travailleurs agricoles sont organisés, ils ont une représentation directe. Ils sont présents eux-mêmes à la Conférence. Lorsque, dans un pays, il y a une Confédération générale des syndicats qui représente l'ensemble des professions, le secrétaire ou le délégué de cette organisation — puisqu'il n'y a qu'un délégué ouvrier ou patronal par Etat — représente l'ensemble des organisations. Il a près de lui des conseillers techniques spécialement désignés pour les questions agricoles, représentants des organisations agricoles, et le respect des droits de ces derniers va si loin que, le plus souvent, pour les questions agricoles, le délégué ouvrier laisse voter à sa place son conseiller technique.

Mais il y a mieux encore. Dans les pays où l'organisation ouvrière n'est pas concentrée, où il y a des organisations agri-

and against anthrax, which affects wool-workers. At this Conference, therefore, where almost half the questions dealt with did not concern agriculture, a very wide measure of representation was afforded to agricultural labour.

One method consisted in choosing one of the two Government delegates for his special knowledge of agriculture, and entrusting him with the duty of representing more particularly agricultural interests.

Thus, in the case of Germany, one Government delegate, M. Faass, was a Councillor at the Ministry of Food. In the case of Great Britain, side by side with Sir Montague Barlow, the first Government delegate, was a second Government delegate, Sir Daniel Hall, principal expert adviser to the Ministry of Agriculture and Fisheries. Denmark sent M. Sonne, a former Minister of Agriculture, Finland sent M. Brander, Director-General of the Administration of Agriculture, and former Minister of Agriculture. The second Japanese Government delegate was M. Okamoto, Director of the Section for Agricultural Questions of the Department of Agriculture and Commerce. In the same way, Norway, Poland and Serbia, according to my information, had one delegate for industry and commerce while the second was an agricultural specialist.

We now come to the second method : When agricultural workers are organised they are directly represented, and are themselves present at the Conference. When in a particular country there is a general federation of trades unions representing all employments, the secretary, or the delegate of this organisation — since there is only one workers' or employers' delegate for each State — represents the whole body of organisations. He has with him technical advisers specially appointed for agricultural questions who are representatives of agricultural organisations and, such is the respect shown for the rights of the latter that, as a rule, the workers' delegate allows his technical adviser to vote in his place on agricultural questions.

Furthermore, in countries where there is no central labour organisation, or where there are independent agricultural

coles indépendantes, quelquefois plus fortes que les organisations des ouvriers de l'industrie, c'est le représentant de l'organisation agricole qui sera lui-même le délégué ouvrier en titre ; dans ce cas, il n'y a pas de délégué des travailleurs industriels. Il pourra même arriver que le représentant de l'industrie soit réduit au rang de conseiller technique.

Voici sur ce point encore des exemples pris, tant du côté patronal que du côté ouvrier, à la dernière Conférence.

Pour l'Afrique du Sud, l'unique délégué patronal est le commandant Doyle, président de l'Union agricole du Transvaal. Pour le Danemark, le délégué ouvrier est M. Hedebo, secrétaire de l'Association des syndicats coopératifs danois. Pour l'Esthonie, le délégué patronal est M. Jaan Hunerson, secrétaire de l'Association centrale des employeurs agricoles. Pour la Finlande, l'unique délégué ouvrier est M. Heikki Laakes, de l'Association des Petits-fermiers et des Petitspropriétaires. Pour le Japon, le délégué patronal et le délégué ouvrier représentent tous deux les organisations agricoles. Il en est de même pour la Norvège.

Voilà donc, dans les faits de notre vie quotidienne, la démonstration évidente que les indications données, dès les travaux de la Commission de législation de la Conférence de la Paix, pour la représentation des travailleurs agricoles, ont été exactement suivies dans un grand nombre de pays. Loin que les travailleurs agricoles aient été exclus de la représentation à la Conférence du Travail, ils y ont été, au contraire, directement représentés.

Passons au deuxième organe important de notre Organisation, au Conseil d'administration, à l'Exécutif, comme a dit M. de Lapradelle.

L'article 393 du Traité en fixe la composition : il prévoit qu'il y aura six délégués patronaux, six délégués ouvriers et que, sur les douze personnes représentant les gouvernements, huit seront de droit désignées par les Etats dont l'importance industrielle est la plus considérable.

Ici, les adversaires de la thèse de la compétence semblent pouvoir triompher. « Importance industrielle », insistent-ils, ce texte vise seulement l'industrie. Seule l'industrie compte.

organisations, sometimes stronger than the industrial workers' organisations, the representatives of the agricultural organisation will himself be the titular workers' delegate. In these circumstances, there will be no industrial workers' delegate. It may even happen that the representative of industry may be reduced to the rank of technical adviser.

With regard to this point I shall give some examples, taken from amongst the employers' and workers' delegates at the last Conference.

In the case of South Africa, its only employers' delegate was Major Doyle, President of the Transvaal Agricultural Union. The workers' delegate for Denmark was M. Hedebol, Secretary to the Association of Danish Co-operative Associations. In the case of Esthonia, the employers' delegate was M. Jaan Hunersoni, Secretary of the Central Association of Agricultural Employers. In the case of Finland, the one workers' delegate was M. Heikki Laakes, of the Small Farmers and Small-Holders Association. The Japanese employers and workers' delegates both represented agricultural associations and the same was true in the case of Norway.

Here, therefore, drawn from the daily life of our Organisation, is clear proof that the directives furnished by the work of the Commission on Labour Legislation of the Peace Conference, with regard to the representation of agricultural workers, have been followed out to the letter in a large number of countries. Agricultural workers have not been excluded from representation at the Labour Conference: far from it; they have been directly represented. Let us now turn to the second important body of our Organisation, that is to say, the Governing Body, or the Executive, as it has been called by M. de Lapradelle. Article 393 of the Treaty lays down how it is to be composed. Provision is made for six employers' and six workers' delegates; further, of the twelve persons representing Governments, eight are to be appointed as of right by the States of chief industrial importance.

This would seem to provide those who hold that the Labour Office is not competent with an opportunity. "Industrial importance," they say, refers only to industry; only industry counts.

En présence de cet argument d'usage courant, il convient de relire la discussion qui a eu lieu à la séance de la Commission du 28 février 1919, procès-verbal n° 17. Aussi bien cette discussion est-elle, au procès-verbal, résumée de telle sorte qu'il est évident que les conclusions en ont été délibérées et écrites :

« La discussion à laquelle prennent part MM. Vandervelde, Mahaim, Gompers, Barnes, di Palma Castiglione, et sir Malcolm Delevingne, aboutit aux conclusions suivantes :

« a) Le texte proposé et qui vise les Etats présentant une importance industrielle considérable, n'exclut pas les pays occidentaux dans lesquels l'agriculture fait vivre une forte fraction de la classe salariée. Le texte anglais, étant donné le sens du mot *industrial*, est clair. Il suffit que la traduction en français soit également explicite. La question est renvoyée au Comité de rédaction. »

En d'autres termes, lorsqu'il s'est agi de déterminer les huit Etats les plus industriels, on a décidé de tenir compte de l'importance de leur production agricole.

Je ne puis entrer ici dans le détail des discussions qui se sont instituées sur ce sujet. On peut en effet se demander, au moment où l'on admet que compte soit tenu du travail agricole, si l'importance donnée à l'agriculture dans l'appréciation de l'importance économique ou, pour mieux dire, industrielle d'un Etat, doit être la même que l'importance donnée à l'industrie, *stricto sensu*, laquelle, évidemment, a devancé l'agriculture dans les problèmes de réglementation légale. Il y a là toute une série de questions délicates. Ici encore, la vie réelle de notre Organisation, depuis deux ans, éclaire bien le sens des décisions prises à la Conférence de la Paix.

Comment en effet a-t-on désigné les huit Etats industriels du monde ? Lors de la discussion qui a eu lieu à Londres, avant la Conférence de Washington, un certain nombre de facteurs ou de coefficients ont été choisis pour en établir la liste. Or, on a choisi un certain nombre de coefficients économiques ne faisant pas simplement entrer en ligne de compte des éléments industriels *stricto sensu*, mais permettant de prendre en considération une activité agricole réglée, rentrant dans l'en-

With regard to this common form of argument, I shall read the discussion which took place at the meeting of the Commission on February 28th, 1919, Minute No. 17. Moreover, this discussion is summarised in the Minutes in such a way that it is obvious that the conclusions drawn from it were duly considered and committed to writing :

“A discussion in which MM. Vandervelde, Mahaim, Gompers, Barnes, di Palma Castiglione, and Sir Malcolm Delevingne took part led to the following conclusions :

‘ a) The text as proposed which referred to States of great industrial importance did not exclude the Western countries in which a large proportion of the wage-earning classes were employed. The English version, taking into account the meaning of the word ‘industrial’, was clear. It would be satisfactory if the French translation were made equally explicit. The question was referred to the Drafting Committee.”

In other words, in deciding which were the eight States of chief industrial importance, it was decided to take into account the importance of their agricultural production.

I cannot now go into details with regard to discussions which have taken place on the subject. Once it is admitted that account should be taken of agricultural labour, the question may be asked whether the degree of importance to be attached to agriculture for the purpose of estimating the economic, or rather the industrial, importance of a State should be the same as the importance attached to industry in the strict sense of the word, for the latter has undoubtedly forestalled agriculture as regards legal regulation. This question involves a whole series of delicate points. Here again the actual life of our Organisation during the last two years very accurately reflects the spirit of the decisions taken at the Peace Conference. How, in fact, were the eight industrial Powers of the world selected ? At the discussion which took place in London before the Washington Conference, certain factors and data were taken for the purpose of drawing up this list. A certain number of economic co-efficients were taken, which not only took into account strictly industrial factors, but also included definite agricultural activities

semble de l'activité du pays. Il est certain que, dans l'énorme pays agricole qu'est la Chine, l'activité agricole ne saurait cependant entrer en ligne de compte dans l'appréciation de l'importance industrielle du pays, comme l'agriculture italienne ou française dans l'économie de ces deux pays.

Qu'a-t-on fait ? Je ne puis entrer ici dans le détail ; mais on a cherché à apprécier l'importance industrielle en examinant, soit l'état des chemins de fer, soit l'état de la marine marchande, soit même les exportations ou les importations, chiffres qui font entrer en ligne de compte, pour apprécier l'importance industrielle d'un pays, à la fois l'industrie *stricto sensu* et l'agriculture.

Vous savez que, depuis, des contestations se sont élevées, à propos de la liste qui avait été arrêtée en 1919. Le Conseil de la Société des Nations devra décider. Récemment, a été convoquée une Conférence mixte d'experts de la Société des Nations et de représentants du Bureau international du Travail. La même préoccupation s'est fait jour : trouver des coefficients donnant à l'agriculture, sinon une valeur égale à celle de l'industrie, du moins une valeur proportionnée à son importance dans l'économie générale du pays.

Vous le voyez, là encore, l'activité normale du Bureau international du Travail justifie et consacre l'interprétation donnée, dès les négociations de paix, au terme « importance industrielle ».

Mais j'ai entendu M. Maenhaut rappeler que les représentants de l'agriculture étaient absents, en fait, de notre Conseil ; c'est une difficulté que nous connaissons évidemment, en raison surtout du nombre limité des membres du Conseil. Mais il est si peu légitime d'en tirer un argument contre la compétence du Bureau international en matière agricole, que la situation est exactement la même à l'égard d'une autre profession, je veux parler des marins, pour laquelle notre compétence est incontestée.

Les marins ont réclamé d'avoir au moins un représentant au Conseil d'administration. Ils le réclament encore. Les agriculteurs peuvent formuler, ils formulent déjà la même récla-

forming a part of the general activities of the country. It is, however, obvious that in an enormous agricultural country like China, agriculture cannot be taken into account in estimating the industrial importance of the country in the same way that Italian or French agriculture can be taken into account as regards the economic systems of those countries. What did they do? I cannot go into details: but an attempt was made to estimate industrial importance by considering such points as railway statistics, statistics of the merchant marine and of exports and imports; all these figures take into account industry, in the strict sense of the word, and agriculture, for the purpose of estimating the industrial importance of the country.

You are aware that, since that time, objections have been raised in regard to the list drawn up in 1919. The Council of the League of Nations has to give a decision. Quite recently a mixed Conference of Experts of the League of Nations and representatives of the International Labour Office was convened. The same question arose: how to find co-efficients giving to agriculture, if not a value equal to that of industry, at all events a value in proportion to its importance in the general economic system of the country.

Once more you will observe that the normal activities of the International Labour Office justify and confirm the interpretation given to the words "industrial importance" at the Peace negotiations.

Now, I have heard M. Maenhaut point out that, in actual fact, there are no agricultural representatives on our Governing Body: this is a difficulty of which we are well aware and it is due very largely to the limited number of members of the Governing Body. There is, however, no justification for using this as an argument against the competence of the International Labour Office in agricultural matters; for the position is identical as regards another vocation — I refer to sailors — with reference to which our competence is undisputed.

The sailors had claimed to have at least one representative upon the Governing Body. They still do so. Agricultural workers may advance a similar claim: in fact, they have already

mation. Ils peuvent aboutir par les mêmes méthodes, c'est-à-dire par entente avec les centrales syndicales. Je crois savoir que, depuis octobre, une Conférence internationale de patrons de l'agriculture songe ainsi à entrer en accord avec le groupe patronal du Conseil pour obtenir une telle part de représentation.

Et j'en arrive alors au troisième point envisagé par M. de Lapradelle, à ce qu'il appelle la Déclaration des droits, à l'article 427.

Ici, la pensée de mon éminent ami devient si complexe, si subtile, si alerte et si riche, que j'éprouve en vérité quelque difficulté à le suivre. Je veux cependant essayer de classer le plus clairement possible mon argumentation.

M. de Lapradelle, prenant le projet de Déclaration, en discute les neuf articles, un à un. Il examine s'ils s'appliquent ou non aux travailleurs agricoles. Suivons la même règle.

Premier principe : « Ni en droit ni en fait, le travail d'un être humain ne doit être assimilé à une marchandise ou à un article de commerce. »

Deuxième principe : « Le droit d'association et de coalition est garanti aux employeurs et aux travailleurs pour toutes fins non contraires aux lois. »

Or, si je l'ai bien compris, M. de Lapradelle déclare en substance : « Il va y avoir tout à l'heure toute une série de droits spécifiques reconnus seulement aux travailleurs de l'industrie, *stricto sensu*, mais ces deux premiers articles sont tellement généraux qu'ils s'appliquent à tous les travailleurs : industriels, agricoles, intellectuels. »

Mais, est-ce que le Traité distingue quelque part entre des droits généraux et des droits spécifiques ? Si cette Déclaration de principe doit régler l'activité du Bureau international, si les deux premiers principes, dans leur généralité, s'appliquent à tous les travailleurs, le jour où il s'agira de les traduire en conventions et en recommandations, comment osera-t-on prétendre que l'Organisation internationale du Travail n'est pas qualifiée pour le faire au bénéfice des travailleurs agricoles ?

Ces principes, insiste M. de Lapradelle, s'appliquent à tous

done so. They may succeed by the same means, that is to say, by coming to an understanding with the central trade union organisations. I believe that since last October an international conference of agricultural employers has been considering the question of concluding an agreement with the employers' group of the Governing Body, with a view to obtaining such representation.

I come to the third point referred to by M. de Lapradelle, to what he has called the Declaration of Rights in Article 427. In this connection the train of thought of my distinguished friend becomes so complex, so subtle and so abstruse that I find some difficulty in following him. I shall, however, try to give my arguments as clearly as possible.

M. de Lapradelle, in dealing with the draft declaration, discusses the nine articles one by one. He considers whether they do or do not apply to agricultural workers. Let us adopt the same system.

The first principle is as follows: "In right and in fact, the labour of a human being should not be treated as merchandise or as an article of commerce."

The second principle is: "Employers and workers should be allowed the right of association for all lawful purposes."

Now if I understand him rightly, M. de Lapradelle says in substance that "there will shortly be a whole series of specific rights granted only to industrial workers, in the strict sense of the word, but these first two articles are so general that they apply to all workers whether industrial, agricultural or intellectual".

Does the Treaty, however, anywhere make a distinction between general and specific rights? If this declaration of principle is to govern the activities of the International Labour Office, if these first two principles are to apply generally to all workers, how can it be asserted, when the time comes to incorporate these principles in conventions and recommendations, that the International Labour Organisation is not competent to do so as regards agricultural workers?

These principles, M. de Lapradelle repeats, apply to all

les travailleurs. Qu'il prenne garde ! Ils s'appliquent peut-être plus particulièrement aux travailleurs agricoles. En effet, parmi ceux qui suivent le mouvement social en général, et le mouvement agricole en particulier, personne n'ignore que c'est précisément aux travailleurs agricoles que le droit d'association et de coalition a été refusé depuis longtemps et que c'est pour eux d'abord qu'on a songé à le garantir par voie de conventions. Aux travailleurs agricoles, le droit d'association et de coalition a été refusé, dans certains pays, jusqu'à la guerre, et jusqu'aux révolutions qui l'ont suivie. En Prusse, par exemple, il a fallu la révolution pour le leur assurer. Et lorsque nous avons dressé nos questionnaires pour la Conférence de Genève, en 1921, nous avons précisément demandé aux Etats s'il n'y avait pas lieu de protéger par une Convention internationale ce droit d'association et de coalition des travailleurs agricoles.

C'est ainsi que le projet de convention suivant a été établi à Genève 1921 :

« Tout Membre de l'Organisation internationale du Travail ratifiant la présente Convention s'engage à assurer à toutes les personnes occupées dans l'agriculture les mêmes droits d'association et de coalition qu'aux travailleurs de l'industrie, et à abroger toute disposition législative ou autre ayant pour effet de restreindre ces droits à l'égard des travailleurs agricoles. »

Ainsi, sur ces premiers principes, et en accord, si je puis dire, avec la conclusion de M. de Lapradelle, l'Organisation internationale du Travail s'est cru compétente. Elle a arrêté un texte pour les travailleurs agricoles.

Passons maintenant aux articles suivants, à ceux qui fixent, suivant la distinction de M. de Lapradelle, des droits spécifiques. Reprenant les procès-verbaux de la Commission, notre ami croit pouvoir déclarer que l'on a voulu exclure de ces articles les travailleurs agricoles.

Le troisième principe a trait au travail des enfants dans l'industrie. Ils ne pourront être employés avant l'âge de 14 ans.

Ici, M. Fontaine intervient. Il a grand souci que l'on

workers. Let him take care ! It may be that they apply more particularly to agricultural workers. Indeed, all those who follow the labour movement in general and the agricultural movement in particular are aware that it is precisely from agricultural workers that the rights of association and union have been so long withheld, and that it was mainly for their benefit that these rights were to be guaranteed by means of conventions. In certain countries the right of association and of combined action was withheld from agricultural workers up to the time of the war, and until the revolutions which followed. In Prussia, for instance, they obtained this right only after the revolution. Moreover, when we drew up our questionnaires for the Labour Conference in 1921, we specifically asked the States whether the right of association and combined action should not be guaranteed to agricultural workers by means of an international convention ?

The following draft convention was prepared at Geneva in 1921 on this subject :

“Each Member of the International Labour Organisation which ratifies this Convention undertakes to secure to all those engaged in agriculture the same rights of association and combination as to industrial workers, and to repeal any statutory or other provisions restricting such rights in the case of those engaged in agriculture.”

As regards these first principles, therefore, the International Labour Organisation, in conformity, if I may say so, with the conclusions reached by M. de Lapradelle, considered that it had competence. It adopted draft provisions for agricultural labourers.

Turning now to the following articles, which, according to the distinction drawn by M. de Lapradelle, laid down specific rights, my eminent friend, quoting from the Minutes of the Commission, feels justified in asserting that the intention was to exclude agricultural workers from the application of these articles.

The third principle deals with the employment of children in industry. They may not be employed under the age of 14.

At this point M. Fontaine intervened in the discussion.

n'applique pas automatiquement cette règle aux enfants de la campagne ; il insiste pour marquer que dans les régions agricoles, les enfants de moins de 14 ans vont couramment aux champs et qu'il serait difficile, sous réserve de l'obligation scolaire, qu'invoque avec lui le baron Mayor des Planches, de le leur interdire ; et M. Fontaine spécifie que l'article ne doit pas s'appliquer au travail agricole.

Mais, M. Talbot l'a fortement montré : du fait que certains articles ne s'appliquent qu'à l'industrie, il ne s'ensuit pas qu'il y ait incompétence du Bureau international en matière agricole.

Bien plus, il ne s'ensuit pas qu'un principe limité à l'industrie *stricto sensu*, ne puisse devenir l'objet d'une application, d'une adaptation avec toutes les modalités nécessaires, à l'agriculture.

Cela est si vrai, qu'à Genève même — et j'éclaire par la pratique quotidienne de notre Organisation la discussion de Paris — un projet de convention concernant l'admission des enfants au travail dans l'agriculture a été voté. Ce projet établit que la règle rigide de l'industrie ne leur sera pas applicable, mais qu'ils seront néanmoins protégés, qu'ils devront surtout être instruits. Lisons rapidement les trois articles de cette Convention :

« *Article 1.* — Les enfants de moins de quatorze ans ne pourront être employés ou travailler dans les entreprises agricoles publiques ou privées, ou dans leurs dépendances, qu'en dehors des heures fixées pour l'enseignement scolaire, et ce travail, s'il y a lieu, doit être tel qu'il ne puisse nuire à leur assiduité à l'école.

« *Article 2.* — Dans un but de formation professionnelle pratique, les périodes et les heures d'enseignement pourront être réglées de manière à permettre d'employer les enfants à des travaux agricoles légers et, en particulier, à des travaux légers de moisson. Toutefois, le total annuel de la période de fréquentation scolaire ne pourra être réduit à moins de huit mois.

He was very anxious that this principle should not be automatically applied to children in rural districts. He wished particularly to point out that in agricultural districts children of less than 14 years of age habitually worked in the fields, and it would be difficult, apart from obligatory attendance at school, to which Baron Mayor des Planches also referred, to forbid them to do so. M. Fontaine definitely stated that the article did not apply to agricultural labour.

As Mr. Talbot has clearly shown, it does not follow from the fact that certain articles only apply to industry that the International Labour Conference has no competence in agricultural matters.

Further, it does not follow that a principle which is confined to industry, in the strict sense of the word cannot be subsequently applied or adapted, with such modifications as may be necessary, to agriculture.

This is borne out by the fact that at Geneva itself — I am endeavouring to throw light upon the discussion at Paris by references to the normal practice of our Organisation — a draft Convention regarding the Employment of Children in Agricultural Work was adopted. This Convention laid down that the rigid rule applied to industry would not be applied to agricultural work ; children were, however, to be protected and above all, must be educated. Let us rapidly run through the terms of the articles of this Convention.

"Article 1. Children, under the age of 14 years may not be employed or worked in any public or private agriculture undertaking or in any branch thereof save outside the hours fixed for school attendance. If they are employed outside the hours for school attendance, the employment shall not be such as to prejudice their attendance at school."

"Article 2. For purposes of practical vocational instruction, the periods and the hours of school attendance may be so arranged as to permit the employment of children on light agricultural work, and in particular on light work connected with the harvest, provided that such employment shall not reduce the total annual period of school attendance to less than 8 months."

« *Article 3.* — Les dispositions de l'article 1 ne s'appliqueront pas aux travaux effectués par les enfants dans les écoles techniques, pourvu que ces travaux soient approuvés et contrôlés par l'autorité publique. »

On a donc tenu exactement compte des préoccupations qui avaient amené sous sa forme primitive la rédaction de Paris. Mais on a du même coup indiqué la signification exacte des principes inscrits à l'article 427.

L'article 7 vise la durée du travail.

Je reconnais volontiers que, dans le texte primitif, c'est bien l'industrie que l'on a eue en vue. Lorsque le baron Mayor des Planches a parlé du principe du maximum hebdomadaire de la durée de travail dans l'agriculture, M. Fontaine, cité par M. de Lapradelle, a rappelé que la délégation française n'avait pas visé spécialement les travailleurs agricoles dans la proposition relative à la durée hebdomadaire du travail et il a insisté sur les difficultés du contrôle dans ce domaine. Mais comment M. Fontaine a-t-il conclu ? C'est ce que M. de Lapradelle n'a pas dit.

Or, voici comment M. Fontaine a conclu : il propose de « rédiger en termes très généraux ce qui concerne les travailleurs agricoles ; les conférences ultérieures permettront les mises au point. — (Procès-verbaux de la Commission, Recueil italien, p. 268.)

Bien plus, au moment même où la Commission proclame, en cet article 7 de la déclaration de principe, que c'est expressément pour l'industrie que la journée de huit heures est envisagée, elle vient précisément de fixer l'ordre du jour de la Conférence de Washington. Et il est si peu dans ses intentions de considérer que ce soit définitivement et pour toujours à l'industrie seule que doit se limiter la réglementation du travail, qu'elle a envisagé déjà la réglementation dans d'autres domaines.

C'est ainsi que M. Barnes, rapprochant l'ordre du jour de Washington et les principes qui seront inscrits à l'article 427, déclare :

« En inscrivant cette question à l'ordre du jour de la conférence d'octobre, on n'entend pas dire que le principe de la réforme ne pourra pas être adopté dans les prélimi-

“ *Article 3.* The provisions of Article 1 shall not apply to work done by children in technical schools provided that such work is approved and supervised by public authority.”

The considerations which led to the adoption of the original wording of the Paris draft have therefore been most carefully taken into account. At the same time, the exact significance of the principles contained in Article 427 has been accentuated.

Article 7 deals with the duration of work.

I readily concede that in the original text industry was certainly contemplated. When Baron Mayor des Planches referred to the principle of a weekly maximum for agricultural work, M. Fontaine, whom M. de Lapradelle quotes, pointed out that the French delegation had not specifically contemplated the application to agricultural workers of the proposal regarding the weekly duration of work, and he laid stress upon the difficulties of supervision as regards agriculture. But how did M. Fontaine conclude his arguments? M. de Lapradelle does not tell us this.

M. Fontaine ended as follows : he proposed that, as regards agricultural workers, very general terms should be used ; subsequent conferences would be able to fill in the details. (Minutes of the Commission, Italian Collection, p. 357.)

Moreover, when the Commission, in this Article 7 of the declaration of principle, affirmed that the eight-hour day was intended expressly to refer to industry, it had just previously drawn up the agenda for the Washington Conference. So far was it from its intention to lay down that labour regulation should be once and for all confined to industry that it had already contemplated the regulation of other branches of work.

Mr. Barnes compares the agenda of Washington with the principles which were eventually embodied in Article 427, as follows :

“The inclusion of this question on the agenda of the first Conference did not prevent the principle of this reform being adopted in the Preliminary Peace Treaty.

naires de paix ; le principe une fois établi, il y aurait, en effet, à s'occuper de l'appliquer et de fixer les modalités particulières en ce qui concerne l'agriculture, les pays à développement économique inférieur, etc . . . » — (Procès-verbaux, Recueil italien, p. 173.)

Si donc, en vérité, le paragraphe 7 concernant la limitation des heures de travail, dans le texte primitif, s'applique à l'industrie, tous les textes voisins permettent d'affirmer que l'on n'a pas prétendu exclure de toute réglementation de la durée du travail les travailleurs agricoles.

Enfin, en ce qui concerne l'inspection, M. de Lapradelle a rappelé la déclaration de M. Fontaine, qu'il ne fallait pas mettre « inspection dans l'industrie, le commerce et l'agriculture » et il triomphe en disant qu'on a supprimé l'agriculture.

Pour quelles raisons cette inspection dans l'agriculture a-t-elle disparu ? Simplement parce qu'on a préconisé l'existence d'un système général d'inspection applicable à toutes les professions, ce système devant s'étendre au fur et à mesure que s'étendrait la réglementation du travail.

Mais une telle suppression du mot « agriculture » implique-t-elle qu'il ne doive pas y avoir de protection du travail agricole ? Jamais il ne s'est agi d'exclure le travail agricole du bénéfice de la réglementation. Il se peut qu'un certain nombre des principes généraux aient visé plus spécialement l'industrie, mais toute la discussion indique que jamais, dans l'ensemble, on n'a prétendu exclure les travailleurs agricoles de la réglementation.

En résumé donc et pour conclure cet examen des différents principes inscrits dans la déclaration telle que l'avait rédigée primitivement la Commission, il y a d'abord des principes généraux, pour lesquels M. de Lapradelle ne conteste pas qu'ils s'appliquent à tous les travailleurs, et pour lesquels il reconnaît implicitement la compétence du Bureau international du Travail. Il y a ensuite, pour reprendre sa formule, des droits spécifiques reconnus aux travailleurs de l'industrie, mais cette limitation même n'exclut pas, comme la discussion le montre, les possibilités d'adaptation ou d'élargissement pour d'autres catégories de travailleurs.

The principle once established, it would be necessary to consider its application in particular cases, as, for instance, in regard to agriculture and in countries whose economic development was backward, etc . . ." (Minutes, Italian Collection, p. 253).

Although paragraph 7, dealing with the restriction of the number of hours of labour in its original form really applied to industry, all the surrounding references enable one to affirm that there was no intention to exclude agricultural labourers from any such regulation of their hours of labour.

Finally, with regard to inspection, M. de Lapradelle recalled the declaration of M. Fontaine to the effect that the words "inspection of industry, commerce and agriculture" should not be inserted, and he triumphantly referred to the fact that agriculture was eliminated.

What were the reasons owing to which agriculture disappeared from the text? Simply because a general system of inspection which applies to all industries was contemplated. This system was to develop gradually as the regulation of labour extended its scope.

Does this suppression of the word "agriculture" imply that no protection was to be given to agricultural labour? There was never any suggestion of excluding agricultural labour from the benefits of this regulation. It is possible that a certain number of general principles more particularly referred to industry, but the whole discussion shows that there was never any intention to exclude agricultural labourers as a whole from regulation.

Shortly put, and in order to conclude this examination of the different principles laid down in the declaration in the form in which it was originally drafted by the Commission, I would refer, in the first place, to the general principles, whose application to all labourers M. de Lapradelle does not dispute, and with regard to which he implicitly recognises the competence of the International Labour Office. Again referring to his arguments, we next come to specific rights granted to industrial labourers, but even this limitation does not exclude, as the discussion shows, the possibility of an adaptation or an extension to other categories of labourers.

Enfin, la disparition du mot « agriculture » dans un article comme celui de l'inspection, n'implique pas l'exclusion de l'agriculture du bénéfice d'un tel principe, mais révèle au contraire la volonté du rédacteur de n'user que de formules très générales applicables à toutes catégories de travailleurs.

(L'audience, suspendue à 12 h. 40, est reprise à 15 h. 30.)

M. ALBERT THOMAS continue son discours :

La route que j'ai encore à parcourir est longue. J'essaierai cependant d'abrégier le plus possible mes explications, afin de ménager les instants de la Cour.

Je n'ai pas achevé, ce matin, l'analyse que j'avais entreprise des conclusions de M. de Lapradelle sur l'article 427. J'avais seulement montré que si certains articles du projet primitif de cette déclaration de principes s'appliquaient seulement à l'industrie, l'intention des experts avait été néanmoins de rédiger une déclaration suffisamment large et générale pour s'appliquer à toutes les catégories de travailleurs.

J'en viens maintenant à une deuxième discussion très importante, instituée sur le même sujet par M. de Lapradelle : il s'agit de la proposition Gompers.

La Cour se souvient qu'après la proposition de M. le baron Mayor des Planches, tendant à la fixation de la durée hebdomadaire du travail dans l'agriculture, M. Gompers, Président de la Commission, avait proposé que l'on insérât dans la déclaration « ce principe que, de toutes les manières praticables, les salariés de l'agriculture devront obtenir le bénéfice d'une législation équitable. » (Procès-verbaux, Recueil italien, p. 269.)

Après une série d'observations en faveur de cette proposition, elle fut cependant rejetée.

Mais, là encore, pour quelles raisons ? Dans quelles conditions ? M. de Lapradelle ne le dit pas.

Première remarque faite : la proposition est vague. On demande en gros une législation pour les travailleurs agricoles, alors que, tout au contraire, il s'agit d'avoir, dans cette déclai-

Finally, the disappearance of the word "agriculture" in an article such as the one on inspection does not imply the exclusion of agriculture from the benefits of such a principle, but only reveals the intention of the author, only to use very general formulæ which would apply to all categories of labourers.

(The hearing was adjourned at 12.40 and was resumed at 3.30 p.m.)

M. ALBERT THOMAS (continuing) :

I have still a considerable distance to cover. I shall endeavour, however, to abridge my explanations as far as I can in order to take up as little of the Court's time as possible. I did not finish this morning the analysis which I had begun of the conclusions of M. de Lapradelle on Article 427. I had only shown that, though some of the Articles of the original draft of this declaration of principle applied to industry, the intention of the experts was, notwithstanding, to draft a declaration sufficiently wide and general to apply to all categories of labourers.

I now come to a second very important discussion initiated by M. de Lapradelle on the same subject. It is with regard to the Gompers proposal.

The Court will recollect that, after Baron Mayor des Planches' proposal, fixing the weekly maximum of labour in agriculture, M. Gompers, Chairman of the Commission, proposed that the following should be inserted in the declaration: "In every way that may be practical, agricultural workers should be equal beneficiaries of an equitable labour legislation." (See Minutes, Italian Collection, page 351.)

After several remarks had been made in favour of the adoption of this proposal, it was, however, rejected.

But here again, on what grounds? Under what conditions? M. de Lapradelle does not say.

The first remark that was made was that the proposal was vague. A demand is formulated for general legislation with regard to agricultural labourers, whereas, on the contrary,

ration, une énumération des principes, ou généraux, ou restreints, mais précis.

Mais voici que sir Malcolm Delevingne intervient. Il a, dit-il, trois observations à faire. Je n'en veux retenir qu'une, la première, la seule importante pour le présent débat.

« C'est, dit-il, que nous sommes tous en faveur des principes visés dans la proposition de M. Gompers. Mais pourquoi se borner à viser dans ce texte les travailleurs agricoles, et ne pas y mettre aussi les domestiques, les pêcheurs, les laboureurs et toutes autres classes de travailleurs ? » (Voir procès-verbaux, Recueil italien, p. 271.)

C'est-à-dire que sir Malcolm pose la question essentielle : est-ce que, dans cette déclaration générale, on introduira ou non une énumération de professions ? Et il conclut que les principes inscrits à la Déclaration doivent avoir une portée générale.

Bref, par huit voix contre six, on repousse la proposition de M. Gompers.

Je voudrais maintenant attirer l'attention de la Cour sur deux points :

Au moment même où ils la repoussent, les négociateurs, ou plutôt les experts qui rédigent ces textes, tiennent à indiquer qu'ils n'ont pas prétendu exclure les travailleurs agricoles du bénéfice de la protection légale. Le texte est important. C'est dans le rapport que la Commission a fait de ses travaux à la Conférence plénière qu'il faut le lire :

« Il y a lieu de signaler, dit le rapport, qu'une déclaration conçue en termes très généraux et ayant pour objet l'application à l'agriculture des principes de la réglementation proprement dite du travail, déclaration dont l'origine se trouvait dans une proposition italienne visant la durée du travail dans l'agriculture, a obtenu la majorité, mais non les deux tiers des voix.

« Les délégués qui se sont prononcés contre ont tenu à affirmer qu'ils n'étaient pas opposés à cette idée ; mais ils estimaient qu'une proposition rédigée en termes aussi généraux ne rentrait pas dans le cadre des clauses dont l'inscription au Traité de Paix paraissait désirable. »

what is really required in this declaration is an enumeration of general or special principles, precise in character.

But here Sir Malcolm Delevingne intervened in the discussion. He said there were three observations which should be made. I only wish to quote the first, which is the only important one with regard to this discussion :

“All the Commission were in favour of the general principle expressed in Mr. Gompers’ proposal, but why should they limit it to agricultural workers and not also include domestic servants, fishermen, navvies and other classes of workers ?” (See Minutes, Italian Collection, page 354.)

In other words, Sir Malcolm Delevingne drew attention to the real question. Was it intended in this general declaration to introduce an enumeration of industries or no ? And he concludes that the principles adopted by the declaration must have a general application.

Briefly, Mr. Gompers’ proposal was rejected by eight votes to six.

I should now like to draw the attention of the Court to two points :

At the time of the rejection of this proposal, the delegates, or rather the experts, who drafted the texts, made a particular point of indicating that they did not desire to exclude agricultural labourers from the benefits of legal protection. The text is important. It is to be found in the report which the Commission made upon its work to the Plenary Conference : —

“It should be added, in conclusion, that a majority, but not a two-thirds majority, was obtained for a proposal couched in very general terms which suggested the application to agriculture of the general principles of labour legislation, and which arose out of an Italian proposal in regard to the limitation of the hours of work in agriculture.

“The delegates who voted against this proposal were, as they explained, by no means hostile to its general idea, but they thought that a proposal in such wide terms was not suitable for inclusion among the declarations to be put forward.”

Ainsi, tout le monde a été unanime à vouloir protéger les travailleurs agricoles. Mais, étant donné le cadre de la déclaration générale qu'on voulait faire, on n'a pas jugé possible d'introduire le texte de M. Gompers.

Pour mieux souligner encore le sens de la décision prise par la Commission, puis par la Conférence plénière sur ce point, il suffit de relire ce que dit, dans la Conférence plénière elle-même, M. Barzilai, représentant de l'Italie, de ce pays qui tient plus que tout autre à une législation en matière agricole :

« Cette proposition (toujours la proposition Gompers) n'ayant pas réuni la majorité des deux tiers des votants, n'a pas pu être inscrite dans la Charte du Travail, mais elle a trouvé l'unanimité des votants pour en reconnaître la haute portée, ceux qui ont voté contre ayant déclaré qu'ils l'avaient fait seulement parce qu'ils jugent les travailleurs agricoles suffisamment protégés par les dispositions générales concernant tous les ouvriers. »

Et ainsi, le sens de la proposition Gompers et le sens de la décision prise tout à la fois, éclatent. On n'a pas voulu admettre le principe d'une législation spéciale pour les travailleurs agricoles ; mais le représentant de l'Italie indique qu'on les trouvait déjà suffisamment protégés par les dispositions générales concernant tous les ouvriers. On ne peut donc en aucune manière tirer du rejet de la proposition Gompers cette conclusion qu'on a voulu exclure les travailleurs agricoles du bénéfice de la Partie XIII du Traité.

Il me plairait de pouvoir encore — et j'y prendrais quelque plaisir, tellement son talent est entraînant — discuter, pied à pied, toute l'argumentation de M. de Lapradelle sur l'article 427. Mais le temps me presse, et je veux me limiter maintenant, en ce qui concerne ce point, à deux observations encore.

M. de Lapradelle a raconté comment le texte de la déclaration de principes, élaboré par la Commission, avait été apporté devant cette Conférence plénière ; comment, au moment même où on l'apportait, les représentants des Etats continuaient

Thus, it would appear that everyone was unanimous in wishing to protect agricultural labourers, but, having regard to the fact that it was generally desired that an outline of a general declaration should be made, it was not thought possible to insert M. Gompers' text.

In order, still further, to accentuate the meaning of the decision taken by the Commission and later by the Plenary Conference, with regard to this point, it is sufficient to refer to what was said at the Plenary Conference itself by M. Barzilai, the Italian representative, the representative of the country which more than any other is anxious for the adoption of legislation in agricultural matters :

"This proposal (Mr. Gompers' proposal), not having obtained a two-thirds majority in its favour, could not be inserted in the Charter of Labour, but all the voters were unanimous in recognising its lofty purpose, those who voted against declaring that they had only done so because they considered agricultural labourers to be sufficiently protected under the general provisions concerning all labourers."

And so the meaning of Mr. Gompers' proposal and the meaning of the decision taken become more than obvious. It was not desired to establish the principle of special legislation for agricultural labourers, but the representative of Italy pointed out that they were considered to be sufficiently protected by the general provisions concerning all workers. One cannot therefore infer from the rejection of the Gompers' proposal that agricultural labourers were to be excluded from the benefits of Part XIII of the Treaty.

I should like to be able — and it would give me some pleasure, so striking are his gifts — to follow step by step the arguments of M. de Lapradelle on Article 427, but I have to take time into consideration, and I shall endeavour to confine myself now, with regard to this point, to two more observations.

M. de Lapradelle has recounted how the text of the statement declaratory of principle elaborated by this Commission was brought before the Plenary Conference ; how, at the time of its consideration, the representatives of the States somewhat

à le discuter assez âprement, sans pouvoir aboutir à un accord définitif ; comment enfin, c'est autour d'un texte, d'un contre-projet présenté par sir Robert Borden, le délégué du Canada, que l'accord s'est fait. Et, reprenant un mot de M. Vandervelde, il a marqué comment on avait procédé à un véritable « estompage » du texte, comment on lui avait donné une forme beaucoup plus générale et plus souple. Le texte apporté par la Commission débutait ainsi :

« Les Hautes Parties contractantes déclarent accepter les principes ci-après et s'engagent à en poursuivre la réalisation conformément aux indications qui seront données en ce qui concerne leur application par la Conférence internationale du Travail. »

A ce texte, on a substitué le texte de sir Robert Borden, ce début de l'article 427, que vous connaissez sans doute par cœur maintenant :

« Les Hautes Parties contractantes, reconnaissant que le bien-être physique, moral et intellectuel des travailleurs salariés est d'une importance essentielle au point de vue international, ont établi, pour parvenir à ce but élevé, l'organisme permanent prévu à la Section 1 et associé à celui de la Société des Nations.

« Elles reconnaissent que les différences de climat, de mœurs et d'usages, d'opportunité économique et de tradition industrielle, rendent difficile à atteindre, d'une manière immédiate, l'uniformité absolue dans les conditions du travail. Mais, persuadées qu'elles sont que le travail ne doit pas être considéré simplement comme un article de commerce, elles pensent qu'il y a des méthodes et des principes pour la réglementation des conditions du travail que toutes les communautés industrielles devraient s'efforcer d'appliquer, autant que les circonstances spéciales dans lesquelles elles pourraient se trouver le permettraient. »

Or, après cet « estompage » du préambule, M. de Lapradelle note que les textes qui constituent désormais les neuf principes essentiels sont devenus beaucoup plus généraux que les neuf premiers textes. En particulier, le principe des huit heures n'est plus limité à l'industrie, et M. de Lapradelle en

heatedly continued the discussion without reaching a definite agreement ; how, finally, it was with regard to a text, the counter-proposal made by Sir Robert Borden, the Canadian delegate, that an agreement was reached, and quoting the words of M. Vandervelde, he pointed out that the text had then been altered, and it was given a much more general and more flexible form. The text suggested by the Commission began as follows : —

“The High Contracting Parties declare their acceptance of the following principles, and engage to take all necessary steps to secure their realisation in accordance with the recommendation to be made by the International Labour Conference as to their practical application.”

For this text was substituted Sir Robert Borden's — the beginning of Article 427, which you probably by now know by heart :

“The High Contracting Parties, recognising that the well-being, physical, moral and intellectual, of industrial wage-earners is of supreme international importance, have framed, in order to further this great end, the permanent machinery provided for in Section I and associated with that of the League of Nations.

“They recognise that differences of climate, habits and customs, of economic opportunity and industrial tradition, make strict uniformity in the conditions of labour difficult of immediate attainment. But, holding as they do, that labour should not be regarded merely as an article of commerce, they think that there are methods and principles for regulating labour conditions which all industrial communities should endeavour to apply so far as their special circumstances will permit.”

Moreover, after this adumbration of the Preamble, M. de Lapradelle remarked that the terms, which henceforward comprise the nine fundamental principles, have become much more general than they were in the original. In particular, the principle of the eight-hour day is no longer limited to

déduit qu'il ne peut pas y avoir eu modification de fond, qu'il ne peut y avoir que modification de forme ; que si l'on voulait conclure de la modification apportée, par exemple, au principe concernant la durée du travail, que la formule nouvelle permettrait l'application des huit heures à l'agriculture, on irait au delà d'une modification de forme, que ce serait une modification de fond et par là même contraire à la probité élémentaire, qui est la règle des négociateurs.

A la vérité, cette assertion de M. de Lapradelle appelle deux remarques.

La première, c'est que la Conférence est maîtresse de son texte. Les experts lui apportent des propositions, mais c'est à la Conférence plénière qu'il appartient de viser le texte définitif. Même si les modifications apportées avaient eu les conséquences qu'indique M. de Lapradelle, même si les conditions où elles furent discutées pouvaient laisser planer quelque doute sur l'honnêteté de la discussion, même alors c'est le texte nouveau seul qui ferait foi.

Mais voici ma deuxième remarque.

Est-ce que, à un moment quelconque, dans l'histoire de notre Organisation, dans l'histoire des efforts tendant à régler le travail agricole, on a invoqué le texte nouveau, le texte de sir Robert Borden, pour dire : « l'agriculture sera soumise à la règle des huit heures » ?

Or, jamais le texte de l'article 427 n'a été invoqué pour étendre le bénéfice de la journée de huit heures aux travailleurs agricoles. Bien mieux, l'article 427 et son paragraphe 4 sur la journée de huit heures ont été discutés longuement dans un débat qui a duré plus de trois séances à la Conférence des Marins à Gênes. Les marins, eux aussi, se trouvaient certainement exclus du texte primitif, exactement comme les agriculteurs !

Mais le fait caractéristique, c'est que les adversaires de la journée de huit heures pour le travail en mer, c'est que les armateurs les plus décidés à la résistance, ont recouru au texte de l'article 427 pour l'invoquer contre la réforme. Comme on prétendait en effet étendre aux marins le bénéfice de la

industry, and M. de Lapradelle concludes that there can be no fundamental modification, but that there can only be a modification in form ; that if one were to conclude, from the modification which had been made, for example, with regard to the principle of the limitation of the hours of labour, that the new formula would make the eight-hour day applicable to agriculture, one would go beyond a mere modification of form and that this would be a fundamental modification, and, by this very fact, contrary to the ordinary principles of conduct of persons entrusted with negotiations.

Indeed, M. de Lapradelle's idea calls for two remarks.

The first is that the Conference has complete authority over the text ; the experts suggest proposals, but it is for the Plenary Conference to adopt a final text. Even if the modifications made had the consequences pointed out by M. de Lapradelle, even if the conditions under which they were discussed might leave some doubt as to the sincerity of the discussion, even then, the new text is the only one that is authoritative.

But here is my second observation. Has the new text, the text of Sir Robert Borden, been quoted at any moment in the history of our Organisation, in the history of the attempts to regulate agricultural labour, in order to show that "agriculture will be subjected to the rule of an eight-hour day" ?

Moreover, the text of Article 427 was never adduced in support of the extension of the benefits of the eight-hour day to agricultural labourers ; furthermore, Article 427, in its fourth paragraph with regard to the eight-hour day, was debated at great length at a discussion which lasted for more than three meetings of the Maritime Conference at Genoa. The seamen also were undoubtedly excluded from the original text in the same way as the agriculturists.

But the most characteristic fact is that the adversaries of the eight-hour day in its application to seamen, those ship-owners who were most emphatic in their opposition, had recourse to the text of Article 427 in support of the rejection of any reform. As it was contended that the benefits

Convention de Washington sur les huit heures dans l'industrie, ces armateurs se sont réfugiés derrière le texte de l'article 427, pour dire : « Ce texte prévoit toutes les modalités, toutes les atténuations nécessaires ! Il a été « estompé » précisément dans ce dessein ! Vous n'avez pas le droit de nous imposer une application rigide de la journée de huit heures. » Si bien que le texte nouveau, loin d'avoir été invoqué, en raison de l'extension qui lui avait été donnée par la motion de sir Robert Borden et que M. de Lapradelle redoutait, a servi, bien au contraire, de moyen de défense à ceux qui trouvaient que la législation des huit heures devait être trop rigide.

Mais enfin, quelle est donc la vraie valeur de l'article 427 ?

M. de Lapradelle l'a constamment assimilé, cet article 427, à la déclaration de 1776, à la déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789. Il a dit : « Ce sont, cette fois, les droits du producteur qui sont proclamés. »

Relisons la solennelle déclaration de 1776. Relisons notre Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen ! Il nous paraîtra bien que, ces deux textes sont autrement catégoriques, autrement fermes que cette déclaration de principes de l'article 427, encombrée de tant de réserves et d'atténuations.

« Les Hautes Parties contractantes ont reconnu que les *différences de climat, de mœurs, et d'usages, d'opportunité économique* et de tradition industrielle, *rendent difficiles à atteindre, d'une manière immédiate*, l'uniformité absolue dans les conditions du travail . . . » !

« Elles *pensent* qu'il y a des *méthodes* et des *principes* pour la réglementation des conditions du travail que toutes les communautés industrielles devraient s'efforcer d'appliquer, *autant que des circonstances spéciales dans lesquelles elles pourraient se trouver le permettraient* » !

« Sans proclamer que ces principes et ces méthodes sont ou complets ou définitifs . . . » !!

Ah ! la singulière déclaration des droits ! . . .

Non, ce n'est pas dans cet article qu'il faut chercher les vraies affirmations de principe, les règles absolues, que les Etats se sont engagés à suivre. M. Talbot l'a bien montré :

of the Washington Convention with regard to the eight-hours day in industry should be extended to seamen, these ship-owners took refuge behind the terms of Article 427 and said : "This text provides for all possible modifications and restrictions ! It was adumbrated precisely with this object in view ! You have no right to apply your eight-hour day to us." So much so that the new text, far from having been quoted as a consequence of the extended interpretation which it was given by Sir Robert Borden's motion and which M. de Lapradelle feared, was employed as a means of defence for those who found that legislation with regard to an eight-hour day was too rigid.

But finally, what is the real value of Article 427 ?

M. de Lapradelle constantly compared this Article with the Declaration of 1776, and with the Declaration of the Rights of Man and of the Citizen of 1789. He said : "This is a declaration of the rights of the producer."

Let us read the Declaration of 1776 Let us read our Declaration of the Rights of Man and of the Citizen ! It will become clear that these two declarations are in much more categorical terms and much stronger terms than this declaration of principle in Article 427, subject to so many reservations and conditions.

"The High Contracting Parties recognise that differences of climate, habits and customs, of economic opportunity and industrial tradition, make strict uniformity in the conditions of labour difficult of immediate attainment. They think that there are methods and principles for regulating labour conditions which all industrial communities should endeavour to apply so far as their special circumstances will permit."

Without claiming that these methods and these principles are either complete or final

Ah ! What a singular declaration of rights !

No, it is not in this Article that one must look for genuine statements of principle, the absolute rules which States have undertaken to follow. Mr. Talbot very clearly pointed

l'article qui traite de la compétence de l'Organisation, l'article qui fixe son action, c'est l'article 387. La vraie définition des droits, c'est le Préambule qui la donne. Jugez vous-mêmes en quels termes il est rédigé et comparez-le aux quelques « principes », aux quelques « méthodes » de l'article 427 :

« Attendu que la Société des Nations a pour but d'établir la paix universelle, et qu'une telle paix ne peut être fondée que sur la base de la justice sociale ;

« Attendu qu'il existe des conditions de travail impliquant pour un grand nombre de personnes l'injustice, la misère et les privations, ce qui engendre un tel mécontentement que la paix et l'harmonie universelles sont mises en danger, et attendu qu'il est urgent d'améliorer ces conditions : par exemple en ce qui concerne la réglementation des heures de travail, la fixation d'une durée maxima de la journée et de la semaine de travail, le recrutement de la main-d'œuvre, la lutte contre le chômage, la garantie d'un salaire assurant des conditions d'existence convenables, la protection du travailleur contre les maladies générales ou professionnelles et les accidents résultant du travail, la protection des enfants, des adolescents et des femmes, les pensions de vieillesse et d'invalidité, la défense des intérêts des travailleurs occupés à l'étranger, l'affirmation du principe de la liberté d'association syndicale, l'organisation de l'enseignement professionnel et technique, et autres mesures analogues ;

« Attendu que la non-adoption par une nation quelconque d'un régime de travail réellement humain ferait obstacle aux efforts des autres nations désireuses d'améliorer le sort des travailleurs dans leurs propres pays,

« Les Hautes Parties contractantes, mues par des sentiments de justice et d'humanité aussi bien que par le désir d'assurer une paix mondiale durable, ont convenu . . . »

C'est là qu'est l'indication de compétence.

C'est là qu'est la déclaration des droits du producteur et des devoirs des collectivités à l'égard du producteur.

Or, là, pas de doute.

out the article which deals with the competence of the Organisation; the article which defines its activity is Article 387. It is the Preamble which gives the real statement of rights. Judge for yourselves of the terms in which it is drafted and compare them with such "principles" and "methods" as are included in Article 427 :

"Whereas the League of Nations has for its object the establishment of universal peace, and such a peace can be established only if it is based upon social justice ;

"And whereas conditions of labour exist involving such injustice, hardship and privation to large numbers of people as to produce unrest so great that the peace and harmony of the world are imperilled ; and an improvement of those conditions is urgently required : as, for example, by the regulation of the hours of work, including the establishment of a maximum working day and week, the regulation of the labour supply, the prevention of unemployment, the provision of an adequate living wage, the protection of the worker against sickness, disease and injury arising out of his employment, the protection of children, young persons and women, provision for old age and injury, protection of the interests of workers when employed in countries other than their own, recognition of the principle of freedom of association, the organisation of vocational and technical education and other measures ;

"Whereas also the failure of any nation to adopt humane conditions of labour is an obstacle in the way of other nations which desire to improve the conditions in their own countries ;

"The High Contracting Parties, moved by sentiments of justice and humanity, as well as by the desire to secure the permanent peace of the world, agree to the following."

That is where competence is defined.

That is the declaration of rights of the producer and the duties of the community towards the producer.

There there is no uncertainty.

Dans le Préambule, qui, lui, oblige et qui constitue l'essentiel de l'engagement des Etats, pas un mot qui ait été mis en discussion.

Tout ce qui est dans le Préambule n'a jamais été évoqué dans les discussions, ni les polémiques, qui ont été soulevées à l'occasion de la compétence.

Et l'article 387 proclame :

« Il est fondé une Organisation permanente, chargée de travailler à la réalisation du programme exposé dans le Préambule. »

Programme catégorique ! Programme incontesté !

J'en ai fini.

J'ai essayé de suivre pas à pas l'interprétation de M. de Lapradelle. Je ne sais si je vous ai fait partager ma conviction ; mais il m'apparaît bien que la méthode suivie par mon éminent ami, la méthode d'interprétation des textes à la lumière des travaux préparatoires, nous a conduits exactement aux mêmes constatations, à la même vérité que la méthode d'interprétation la plus stricte des textes en eux-mêmes. Par une méthode ou par l'autre, il est démontré que l'Organisation internationale du Travail est pleinement compétente en matière agricole.

Je n'oserais suggérer qu'à côté des deux méthodes juridiques dont j'ai parlé, il y en aurait peut-être une troisième, celle du simple bon sens. Je suis persuadé que le bon sens s'accorde toujours avec la science la plus profonde du droit.

Mais n'est-il pas impossible, sans longue discussion, sans vains commentaires, de rassembler, parmi la quantité énorme de textes qui ont été cités, les quelques textes importants qui, par eux-mêmes, indubitablement, sans contestation possible, imposent la conviction ? C'est par la citation de quatre textes, qui illuminent en quelque manière tout le débat, que je voudrais terminer.

On peut discuter de la valeur des procès-verbaux de la Commission de législation. On a rappelé qu'ils avaient été tenus secrets ! Secret bien relatif. On a contesté la valeur des arguments qu'on pouvait en tirer. Soit. Mais il y a le rapport de

In the Preamble, which is binding and which constitutes the essential undertaking of the States, not a word was contested.

No part of the Preamble was ever invoked at the discussion which took place with regard to competence.

Article 387 states :

“A permanent Organisation is hereby established for the promotion of the objects set forth in the Preamble.”

A definite programme ! An undisputed programme !

That is all I have to say on this subject. I have endeavoured to follow step by step M. de Lapradelle's interpretation. I do not know whether you have shared my opinion ; but it appears to me that the method followed by my learned friend, the method of interpreting texts in the light of the preparatory work has led to exactly the same deductions, to the same true conclusion, which we should have arrived at by the strictest interpretation of the texts themselves. By either method, it is clearly proved that the International Organisation of Labour is fully competent concerning agricultural matters.

I would hardly venture to suggest that, besides the two juridical methods to which I have referred, there exists perhaps a third, which is the method of commonsense. I am convinced that commonsense leads to the same conclusions as a profound knowledge of the law.

But is it not possible, without a long discussion, without useless commentary, to select from among the enormous quantity of texts which have been quoted a few important ones which, by themselves, unquestionably and incontestably bring conviction to one's mind ? It is by the quotation of four texts, which throw light upon the whole of the proceedings, that I should like to terminate my address.

One may dispute the relative value of the Minutes of the Commission on Legislation. It has been recalled that they were kept secret ! A very relative secrecy ! The weight which can be attached to the deductions which may be drawn has

la Commission, qui a été donné à la presse, et qui ne laisse aucun doute sur la question de compétence, qui, en particulier, a dit les raisons pour lesquelles la proposition Gompers avait été repoussée ! Il y a les débats publics de la Conférence plénière, débats où sont présents les journalistes, débats dont la sténographie est prise, est enregistrée et immédiatement publiée.

Or, ces débats publics ont apporté deux déclarations, que je ne veux pas discuter à nouveau, car nous les avons tous citées, mais dont je veux marquer ici, en manière de conclusion, toute la singulière portée.

D'abord, la déclaration de M. Barzilai qui dit que les membres de la Commission, à l'unanimité, ont considéré que les travailleurs agricoles étaient suffisamment protégés par les dispositions générales concernant tous les ouvriers.

Puis, encore en séance plénière, la fameuse déclaration de M. Vandervelde sur le mot « *industrial* ».

On peut discuter, comme dit M. de Lapradelle, sur la portée de l'incident. Mais prenez le texte ; il déclare :

« Je propose de dire « travailleurs salariés », car il a toujours été entendu pendant les travaux de la Commission que la législation internationale du Travail devrait s'appliquer aussi bien aux salariés de l'agriculture qu'aux salariés de l'industrie. »

Aucun commentaire ne réussira à affaiblir la portée d'un pareil document. Aucun commentaire ne pourra obscurcir d'un doute les intentions solennellement affirmées de tous les Commissaires.

Mais voici que la Conférence plénière a fixé ses textes. Les Puissances qui vont être appelées à les signer, c'est-à-dire à accepter les conditions des traités, envoient leurs observations. Elles demandent quelle est la portée de tel ou tel article. Elles discutent des conséquences de tel ou tel texte. Une correspondance s'échange.

C'est d'abord, pour le Traité de Versailles, la correspondance entre M. de Brockdorff-Rantzau et M. Clémenceau.

been contested. Admittedly. But there is the report of the Commission, which was given to the Press and which leaves no doubt as to the question of competence, which in particular gives the reason for the rejection of the Gompers proposal! The public discussions at the Plenary Conference are referred to, discussions at which journalists were present, discussions which were taken down verbatim, recorded and published immediately.

Moreover, these public discussions have contributed two declarations, which I do not wish to discuss again because we have all quoted them, but with regard to the singular importance of which I wish to refer in conclusion.

First, the declaration of M. Barzilai, who asserts that the Members of the Commission were unanimously of the opinion that agricultural labourers were sufficiently protected by the general provisions with regard to labourers.

Then, again, at the Plenary Conference, the well-known declaration of M. Vandervelde on the subject of the word "industrial".

The significance of the incident may be open to dispute as M. de Lapradelle says. But take the text, he states :

"I propose to say 'wage-earning labourers' because it was always understood in the course of the work of the Commission that International labour legislation was intended to apply as much to agricultural wage-earners as to industrial wage-earners."

No commentary would succeed in diminishing the full force of such a document. No commentary could obscure the intentions solemnly declared by the Commissioners.

When, however, the Plenary Conference had established the texts, the Powers which were to be called upon to sign them, that is to say to accept the conditions of the Treaties, forwarded their observations. They asked for information as to the full force of particular articles, they disputed the effects of certain phrases. An exchange of correspondence took place.

First of all, with regard to the Treaty of Versailles, there is the correspondence between M. Brockdorff-Rantzau and M. Clémenceau.

M. de Brockdorff-Rantzau discute de la valeur démocratique de la Partie XIII du Traité. M. Clémenceau tient à affirmer que les démocraties alliées peuvent prétendre, étant des démocraties, faire légitimement représenter certaines classes de travailleurs, non-organisés ou insuffisamment organisés, par des représentants de leurs gouvernements. C'est alors qu'il cite, de lui-même, spontanément, les travailleurs agricoles, et qu'il dit en substance : « Il y a deux délégués par gouvernement, parce que les intérêts des travailleurs agricoles devront souvent être représentés par eux ! »

C'est là un texte d'une portée plus considérable. Il s'agit d'une explication donnée par le Président de la Conférence de la Paix écrivant en cette qualité, évidemment après pourparlers avec les autres membres de la Conférence, et fixant la pensée de la Conférence pour ceux-là mêmes qui vont être appelés à accepter ses propositions.

Mais il est un deuxième document, de même nature, encore plus net, encore plus formel, décisif vraiment, et que je tiens — car on l'a peu invoqué — à lire tout au long devant la Cour ! Elle va voir qu'en vérité, il fixe toute la doctrine. C'est le document qui a été adressé à la délégation hongroise, en réponse à une lettre de M. le comte Apponyi.

Nous avons entendu, sur la question qui nous occupe, un exposé du représentant du Gouvernement hongrois. J'ai été un peu étonné qu'il eût passé sous silence cette correspondance.

Elle remonte au moment où l'on discute le Traité de Trianon, au moment où la Hongrie va devoir donner sa signature. Le comte Apponyi, par une lettre du 12 février 1920, adressée au Président de la Conférence de la Paix, formule un certain nombre d'observations. Et il pose en toute netteté le problème qui est aujourd'hui devant la Cour.

Il écrit, en ce qui concerne la partie du Traité relative au « Travail » :

« Nous pensons bien interpréter les stipulations du projet en supposant qu'il ne se rapporte qu'aux travailleurs industriels. Ainsi, à différents points de vue (par exemple les heures de travail, les limites d'âge), les

M. de Brockdorff-Rantzau questioned the democratic value of Part XIII of the Treaty. M. Clémenceau made the assertion that the Allied Democracies may, since they are democracies, legitimately represent certain classes of unorganised or insufficiently organised labourers by the representatives of their Governments. It is on that occasion that he spontaneously referred to agricultural labourers and that he said in substance: "There are two Government delegates because the interests of agricultural labourers will often have to be represented by them."

Those are terms of very considerable importance. It is an explanation, given by the President of the Peace Conference, writing in his capacity as such, evidently after negotiations with the other members of the Conference and defining the intention of the Conference for those very persons who will be called upon to accept its proposals.

But there is a second document of the same nature, still more clear, still more definite, really decisive, and which I should like — since it has been quoted very little — to read in full to the Court ! It will observe that it in fact establishes the whole doctrine. It is the document which was addressed to the Hungarian delegation in reply to a letter from Count Apponyi.

We heard yesterday with regard to the question under consideration, a statement made by the representative of the Hungarian Government. I was a little astonished that he made no reference to this correspondence.

It goes back to the moment of the discussion of the Treaty of Trianon, to the moment when Hungary was going to append its signature. Count Apponyi, in a letter of February 12th, 1920, addressed to the President of the Peace Conference, made a certain number of observations. And he quite clearly raised the question that is now before the Court.

He wrote as regards "the Part of the Treaty dealing with Labour":

"We are of the opinion that we are correctly interpreting the stipulations of the draft, in supposing that they only refer to industrial labourers. For instance, from different points of view (hours of labour, age

stipulations en question ne sauraient être appliquées au travail agricole, étant donné qu'il diffère essentiellement, quant à sa nature et à ses besoins, du travail industriel.»

C'est bien toute la question.

Au moment de signer, avant de donner sa signature, la Hongrie dit en substance : Je veux savoir ce que ce texte signifie. Je suis un grand pays agricole. Je veux savoir si les travailleurs agricoles vont être atteints par des mesures comme les heures de travail ou la limite d'âge des enfants.

Or, que répondent les Puissances Alliées et Associées ?

Voici leur réponse, qui fixe, à mon sens, toute la doctrine :

« En ce qui concerne l'interprétation donnée par la deuxième remarque des stipulations de la Partie XIII du projet — considérée comme ne se rapportant qu'aux travailleurs industriels — cette interprétation n'est exacte que pour une part.

« L'Organisation permanente internationale du Travail vise tous les travailleurs et peut proposer des projets de conventions internationales ou de recommandations s'appliquant à l'industrie, au commerce, et à l'agriculture.

« Non seulement la teneur du Préambule souligne la portée universelle de l'Organisation permanente internationale du Travail, mais le texte même des statuts ne comporte aucune restriction, aucune limitation, aucune définition.

« Les conclusions de la première Conférence internationale tenue à Washington du 29 octobre au 29 novembre 1919 corroborent cette thèse. Dans les projets de convention qui, par la nature des mesures envisagées, ne paraissent applicables qu'aux travailleurs de l'industrie, il a été expressément spécifié que l'application en était limitée aux « établissements industriels ». Tel est le cas pour le projet de convention tendant à limiter à 8 heures par jour et à 48 heures par semaine le nombre des heures de travail dans les établissements industriels, pour le projet de convention concernant l'emploi des femmes avant et après l'accouchement, pour le projet

limits), the stipulations in question cannot be applied to agricultural labour, having regard to the fact that it differs essentially in its nature and its needs from industrial labour."

That is the whole question.

Just before appending its signature, Hungary said in substance: "I want to know what the text signifies. I am a great agricultural country. I want to know whether agricultural labourers will be affected by such measures as hours of labour, or age limits with regard to children."

And what did the Allied and Associated Powers reply? Here is their reply, which, to my mind, establishes the position:

"As regards the interpretation placed upon the stipulations of Part XIII of the draft, which may be inferred from the second point of your letter, namely, that they are considered only to apply to industrial labourers — such an interpretation is only partially accurate.

"The Permanent International Organisation of Labour deals with all labourers and may propose international conventions or recommendations applying to industry, commerce and agriculture.

"The universal application of the Permanent International Labour Organisation is not merely accentuated by the tenor of the Preamble but the terms of the Articles themselves contain no restriction, limitation or definition.

"The conclusions of the first International Conference, held at Washington from October 29th to November 29th, 1919, corroborate this theory. In the draft Conventions, which, by the nature of the measures contemplated, do not appear to apply to any other than industrial labourers, it was expressly stated, that its application was limited to: 'Industrial establishments'. That is the case as regards the draft Convention for the purpose of limiting the number of working hours to 8 hours a day and 48 hours a week, in industrial establishments; as regards the draft Convention concerning the employment of women before and after child-birth; as regards the

de convention concernant le travail de nuit des femmes, pour le projet de convention fixant l'âge minimum d'admission des enfants aux travaux industriels, pour le projet de convention concernant le travail de nuit des enfants dans l'industrie. Au contraire, dans le projet de convention concernant le chômage, aucune disposition ne définit les catégories de travailleurs au profit desquels doivent fonctionner les institutions de prévention du chômage, de secours contre le chômage ou de déplacement : les travailleurs du commerce et de l'agriculture sont incontestablement visés au même titre que les travailleurs industriels. »

Ainsi, même lorsqu'il s'agit, non plus de principes généraux, mais bien d'un texte de convention, s'il n'est pas dit que cette convention s'applique exclusivement à l'industrie et au commerce, on considère que les travailleurs agricoles sont compris.

Je continue :

« Il est exact que la section II de la Partie XIII (Principes généraux) ne s'applique pas tout entière *de plano* à toute espèce de travail.

« Mais, sans contestation possible, l'Organisation permanente internationale peut étudier et proposer des projets de conventions comportant une réglementation du travail agricole, projets qui seraient soumis, comme les autres, en vertu des statuts, à l'appréciation et à la ratification des autorités compétentes de chaque pays. »

Après un tel document, rédigé et envoyé dans de telles circonstances, je demande s'il peut subsister un doute possible sur la compétence de l'Organisation internationale du Travail en matière agricole.

J'ai achevé mon effort de démonstration.

Je me suis efforcé d'exposer toutes les preuves sur lesquelles notre conviction était solidement établie.

M. de Lapradelle a parlé d'« hésitations », de « tâtonnements ». Serons-nous accusés d'orgueil, si je déclare que, depuis deux ans, nous n'avons pas, quant à nous, douté un seul instant ?

J'ai entendu — je répète le mot peut-être pour la deuxième ou la troisième fois, car, pour employer, même devant cette

draft Convention concerning night-work for women ; as regards the draft Convention fixing a minimum age for the admission of children to industrial labour ; as regards the draft Convention concerning night-work for children employed in industry. On the contrary, in the draft Convention on unemployment, there is no provision defining the categories of labourers in favour of whom the institutions for the prevention of unemployment, for the relief of unemployment, or for the distribution of labour should be put into operation : labourers employed in commerce and agriculture are indisputably considered to be on the same footing as industrial labourers."

Thus, even when it is a case not of general principles but of the text of a convention, it is not stated that this convention is to apply exclusively to industry and commerce. It is assumed that agricultural workers are included.

To continue the quotation :

"It is true that Section II of Part XIII (General Principles) does not as a whole apply equally to every kind of work.

"But there is no possible doubt that the Permanent International Organisation may consider and propose draft Conventions embodying regulations for agricultural work, which, like other conventions, will be submitted in due form for approval and ratification by the competent authorities of each country."

In the light of a document of this description, drafted and despatched in such circumstances, can any possible doubt remain with regard to the competence of the International Labour Organisation in agricultural questions ?

I have now completed the exposition of our case.

I have done my best to lay before you all the evidence upon which our conviction is so firmly based.

M. de Lapradelle spoke of "doubts" and "gropings". Shall we be accused of unjustifiable conceit if I state that we, for our part, have never had any doubts during the last two years ? Reference has been made — I repeat the expression perhaps for the second or third time because, to use a French

Cour suprême, une expression familière française, j'ai ce mot « sur le cœur » — j'ai entendu parler de nos « prétentions à l'hégémonie », de notre désir de jouer au super-État, et on nous disait hier encore qu'un membre de notre Conseil d'administration prétend bien connaître nos ambitions ! Mais, en vérité, même au sein de notre Conseil d'administration ont siégé et siègent encore des membres de la Commission de législation de Paris. Je ne parle pas de M. Jouhaux, il serait peut-être suspect, comme délégué ouvrier, d'aspirer à l'« hégémonie ». Mais nous avons eu dans le Conseil le baron Mayor des Planches, nous avons eu longtemps sir Ernest Malcolm Delevingne, nous avons encore M. Sokal, M. Mahaim, M. Fontaine, tous représentants des Gouvernements et membres de l'ancienne Commission de législation internationale de la Conférence de la Paix.

Si nous nous étions laissés entraîner par des pensées ambitieuses ; si nous avions cherché à étendre notre compétence au delà même des cadres de notre constitution, comment ces hommes autorisés, qui ont contribué à toute la rédaction de cette constitution, ne nous auraient-ils pas tout de suite avertis et arrêtés ?

Lorsqu'il s'est agi d'inscrire à l'ordre de jour de la Conférence certaines questions agricoles, les patrons eux-mêmes, qui veillent le plus attentivement à ce que nous ne franchissions pas les limites tracées par nos statuts, n'ont élevé aucune contestation sur les droits de l'Organisation. Ils nous ont recommandé d'être prudents ! Ils ont rappelé que le monde agricole est infiniment varié, qu'une réglementation serait difficile à faire accepter. Aucun n'a dit que nous n'étions pas compétents.

En janvier 1921, la Suisse a demandé que toutes les questions agricoles fussent retirées de l'ordre du jour de la Conférence qui devait se tenir à Genève en octobre. Le Conseil d'administration a répondu en substance au Gouvernement helvétique : « L'article 402 vous permet de demander régulièrement que ces questions soient retirées de l'ordre du jour par une procédure régulière ; suivez cette procédure. »

colloquialism, though I do so with some hesitation before this Court, «*j'ai ce mot sur le cœur*» ("I take it very much to heart") — reference has been made, I say, to our "pretensions to hegemony", to our desire to play the part of a super-State, and we were told yesterday that one member of our Governing Body asserts that he well knows our ambition. As a matter of fact, however, members of the Commission on Legislation at Paris have sat and are still sitting upon our Governing Body. I do not speak of M. Jouhaux, who, as a workers' delegate, may perhaps be suspected of aspirations to hegemony. We have, however, had Baron Mayor des Planches upon the Governing Body; for a long time we had Sir Malcolm Delevingne, and we still have M. Sokal, M. Mahaim and M. Fontaine, all Government representatives and former members of the Commission on International Labour Legislation of the Peace Conference.

If we had allowed ourselves to be carried away by ambitious ideas, if we had endeavoured to extend our competence beyond the limits of our constitution, how is it that the responsible persons who took part in the drafting of our constitution did not at once warn us and arrest our course?

When the question arose of including certain agricultural questions on the agenda of the Conference, not even the employers, who take the greatest precautions to prevent our overstepping the limits we have been set by our statutes, raised any protests as regards the rights of the Organisation. They advised us to be prudent; they pointed out that the conditions of agriculture were very varied, that it would be difficult to get a system of regulation accepted. But nobody said that we lacked competence.

In January, 1921, Switzerland requested that all agricultural questions should be withdrawn from the agenda of the Conference which was to be held at Geneva in October. The Governing Body replied to the Swiss Government to the following effect: "Article 402 provides for a regular procedure enabling you to submit a request for the withdrawal of these questions from the agenda in proper form. You must follow the procedure laid down."

M. Arthur Fontaine, Président du Conseil d'administration, fut chargé de préparer cette réponse. Or, que disait-il, à la fin de sa lettre ?

Après avoir indiqué cette procédure de l'article 402, notre Président ajoutait : « Le Conseil d'administration n'a pas discuté la question de principe soulevée à la fin de votre lettre et que vous vous réservez de faire trancher, à savoir si la Partie XIII du Traité autorise l'Organisation internationale du Travail à étendre son activité aux conditions de travail dans l'agriculture ; il ne m'appartient pas, en conséquence, de formuler en son nom, une opinion à cet égard. Je me permets simplement, *à titre personnel*, de vous assurer qu'au cours des discussions auxquelles a donné lieu la rédaction de cette partie du Traité, au sein de la Commission de législation internationale du Travail de la Conférence de la Paix, il a été parfaitement entendu que les conditions du travail dans l'agriculture sont du domaine d'action de l'Organisation internationale, au même titre que les conditions du travail dans l'industrie ou dans le commerce. »

Voilà donc le Président du Conseil d'administration du Bureau international, un homme d'une autorité mondiale en matière de législation ouvrière et qui a participé à tous les travaux préparatoires du Traité de Paix, qui déclare que d'un bout à l'autre des débats de la Commission, il a été entendu que le travail agricole serait compris dans le domaine de l'activité de l'Organisation internationale du Travail.

Vient la Conférence de Genève. Une discussion préliminaire s'élève sur la compétence du Bureau international en matière agricole.

Qui donc dépose la résolution par laquelle la Conférence déclare qu'elle s'estime compétente ?

C'est encore un des membres les plus autorisés de la Commission de législation internationale du Travail : M. Mahaim, le professeur bien connu de droit international ouvrier, ancien ministre du Travail de Belgique.

Je le répète : aidés, encadrés, soutenus comme nous l'étions, par des hommes d'une telle autorité, nous ne pouvions que nous affermir chaque jour dans notre certitude.

M. Fontaine, President of the Governing Body, was entrusted with the preparation of the reply. What does he say at the end of his letter ?

After indicating the procedure laid down in Article 402, the President added : "The Governing Body has not examined the question of principle raised at the end of your letter and on which you reserve the right to obtain a ruling, namely, whether Part XIII of the Treaty authorises the International Labour Organisation to extend its activities to conditions of agricultural labour. It is therefore no part of my duty to express an opinion on this matter on its behalf. I simply venture, in a purely private capacity, to assure you that, during the discussions which took place in regard to the drafting of this part of the Treaty in the Commission on International Labour Legislation at the Peace Conference, it was quite clearly understood that conditions of agricultural labour were within the sphere of action of the International Labour Organisation, just as much as labour conditions in industry or commerce."

Here we have the President of the Governing Body of the International Labour Office, a man of universally recognised authority as regards labour legislation, and who participated in all the preparatory work of the Peace Treaty, definitely asserting that, throughout the whole of the discussions in the Commission, it was understood that agricultural labour should be included in the sphere of action of the International Labour Organisation.

We next come to the Conference at Geneva. A preliminary discussion took place with regard to the competence of the International Labour Office in regard to agricultural questions.

Who handed in the resolution in which the Conference declared that it considered itself to be competent ?

Once again it was one of the most authoritative members of the Commission on International Labour Legislation : M. Mahaim, a well-known professor of international Labour law and a former Labour Minister of Belgium.

Thus assisted and supported by men whose opinions carried such weight, we became more and more convinced of the justice of our claims.

Je ne veux pas, vous le comprenez, pénétrer dans les événements de la politique intérieure de mon pays, de la France. Mais j'ai bien le droit de noter que, du côté du Gouvernement qui a demandé que vous fussiez consultés, il y a moins de certitude, moins de continuité de vues, et que, pour reprendre l'expression de M. de Lapradelle, il semble bien qu'il y ait eu chez lui « hésitations » et « tâtonnements ».

Lorsqu'en septembre 1919 le Traité de Versailles arrive devant la Chambre des députés française, un député, M. Mauger, se plaint spontanément que les travailleurs agricoles ne soient pas expressément visés dans la Partie XIII. Et le ministre de l'agriculture, M. Colliard, de répondre en substance : « Non, ils ne sont pas expressément visés, mais leur représentation est possible comme il a été prévu à la Conférence de la Paix. La Conférence de Washington va se tenir. J'indiquerai que la représentation patronale et la représentation ouvrière doivent comprendre chacune un représentant des intérêts agricoles. » ¹⁾

Ainsi, à ce moment, le Gouvernement français a accepté, sans réserve, l'interprétation que nous donnons nous-mêmes du Traité, et il l'applique immédiatement à sa représentation pour la Conférence de Washington.

Puis vient l'inscription des questions agricoles à l'ordre du jour de la Conférence de Genève. Vers la fin de 1920, cinq ou six mois après que ces questions ont été portées à l'ordre du jour de la prochaine Conférence, une émotion se manifeste au Sénat français. Le ministre de l'Agriculture, M. Richard, est interpellé par M. Chéron. Le Sénateur du Calvados redoute l'établissement de la journée de huit heures dans l'agriculture. Le Ministre répond-il que l'Organisation internationale du Travail n'est pas compétente ? Non ; il se borne à déclarer que l'article 402 donne au Gouvernement toutes garanties. « Je m'engage devant le Sénat, dit-il, à faire jouer l'article 402 et à envoyer un mémoire par lequel nous demanderons que la journée de huit heures ne soit pas inscrite à l'ordre du jour de la Conférence. » ²⁾

1) *Journal Officiel*, 17 septembre 1919, p. 4389.

2) *Journal Officiel*, 20 décembre 1920.

You will understand that I have no wish to penetrate into the events of the internal political life of my country, of France. I am, however, entitled to observe that the Government which has requested that your opinion should be obtained, displays less certainty and less consistency in its views, and that — to adopt the expression used by M. de Lapradelle — it displays signs of “hesitation” and “groping”.

When, in September 1919, the Treaty of Versailles was laid before the French Chamber of Deputies, one Deputy — M. Mauger, quite independently complained that agricultural workers were not expressly referred to in Part XIII. The Minister of Agriculture, M. Colliard, replied to the following effect: “No, they are not expressly mentioned, but it is possible for them to be represented in the manner contemplated at the Peace Conference. The Conference of Washington is about to take place. I would point out that the representatives of employers and workers respectively should include a representative of agricultural interests.” ¹⁾

At that time, therefore, the French Government accepted without reservation the interpretation placed by us upon the Treaty and they at once applied it when selecting their representatives for the Washington Conference.

Next comes the inclusion of agricultural questions on the agenda of the Geneva Conference. Towards the end of 1920, five or six months after the questions had been placed on the agenda of the approaching Conference, some anxiety was displayed in the French Senate, and the Minister of Agriculture, M. Richard, was questioned by M. Chéron. The Senator for Calvados feared the results of applying the eight-hour day to agriculture. Did the Minister reply to the effect that the International Labour Organisation was not competent in the matter? No. He simply stated that Article 402 afforded the Government all the necessary guarantees. “I give the Senate my word,” he said, “to put Article 402 into operation and to send a note requesting that the eight-hour day should not be included in the agenda of the Conference.” ²⁾

1) Official Journal September 17th, 1919, page 4389.

2) Official Journal, December 20th, 1920.

En effet, le 13 mai 1921, le premier mémoire envoyé par M. Briand, avec une note du Gouvernement français, nous informe que le Gouvernement français demande que la question de la journée de huit heures soit retirée de l'ordre du jour. Il est d'ailleurs d'accord pour que les autres questions agricoles qui y sont inscrites, y demeurent. Naturellement, dans ce mémoire, rien ne se trouve qui mette en doute la compétence du Bureau international.

Toutefois, l'opinion publique française continue à s'émouvoir. Certaines associations entreprennent une campagne. Le Gouvernement subit cette poussée de l'opinion publique.

Alors, en octobre 1921, à la veille de la Conférence, un nouveau mémoire nous parvient. On indique que, désormais, le Gouvernement français entend que l'application de l'article 402 soit utilisée pour toutes les questions agricoles.

M. Talbot vous a lu ce mémoire : je ne le relis pas. Mais je note avec M. Talbot que c'est surtout la question d'opportunité qui est posée ; c'est seulement incidemment, à la fin, que l'on dit en substance : « Il y a peut-être une question de compétence, nous ne la posons pas. »

La Conférence s'ouvre. Malgré tout, la question de compétence est posée. Le Gouvernement français intervient. M. Fontaine fait une déclaration. Au cours du débat, une certaine incertitude se manifeste. Le Gouvernement français paraît à certains délégués avoir posé indirectement la question de compétence. M. Godart, deuxième délégué du Gouvernement français, fait alors, le mercredi 26 octobre, la déclaration suivante :

« Pour la clarté des débats, et en présence des interprétations diverses qui ont été faites de la question posée, je tiens à rappeler, à déclarer formellement, à la suite de M. Fontaine, que la France n'a jamais demandé le retrait de l'ordre du jour des questions agricoles que *pour des raisons d'opportunité*. »

Mais une sorte d'esprit malin semble continuer de pousser le Gouvernement français plus avant dans la voie de cette contestation. De nouvelles interpellations sont déposées et discutées à la Chambre ; et finalement, le Gouvernement fran-

On May 13th, 1921, the first memorandum sent by M. Briand, together with a note from the French Government, informed us that the French Government requested the withdrawal of the question of the eight-hour day from the agenda. That Government, however, agreed to the retention of the other agricultural questions included in the agenda. This memorandum, of course, contained nothing which threw any doubt on the competence of the International Office. French public opinion, however, was still disturbed. Certain associations commenced a campaign. The Government was influenced by the pressure of public opinion.

In October 1921, therefore, just before the Conference, we received a further memorandum. This memorandum stated that the French Government intended to avail itself of Article 402 in respect of all agricultural questions.

Mr. Talbot has read this memorandum, so I shall not read it again. Like Mr. Talbot, however, I shall observe that it is mainly a matter of expediency, when we are considering these questions ; only incidentally and at the end of the note it is said that "There may perhaps be some doubt on the question of competence, but we shall not raise it."

The Conference began. The question of competence was raised notwithstanding. The French Government intervened, and M. Fontaine made a statement. During the discussion some uncertainty prevailed. It seemed to some delegates that the French Government had indirectly raised the question of competence. M. Godart, the second French Government delegate, then made the following statement on Wednesday, October 26th :

"Having regard to the various interpretations which have been placed upon the question raised and in order to throw more light upon the discussion, I wish to point out and to state formally, as M. Fontaine has already done, that France requested the withdrawal of agricultural questions from the agenda only *for reasons of expediency*."

A sort of evil spirit appears to have possessed the French Government, and it became more and more committed to this attitude. Further objections were raised and discussed in the Chamber ; finally, the French Government, in order

çais, pour répondre à la préoccupation du Parlement, décide de saisir la Cour permanente de Justice internationale par l'intermédiaire du Secrétaire général de la Société des Nations.

Après dix-huit mois d'hésitations, pendant lesquels on s'est tenu toujours sur le terrain de l'opportunité, la question de compétence est posée.

L'incompétence du Bureau en matière agricole a été plaidée ici d'une manière incomparable par M. de Lapradelle. Mais notre éminent contradicteur n'a-t-il pas marqué, dans son exposé même, un peu des « hésitations », des « tâtonnements » auxquels je faisais allusion ?

M. Talbot en a été frappé, lui aussi.

Lorsque le distingué représentant du Gouvernement britannique, au début de son exposé, marquait qu'il n'y avait sans doute entre la France et la Grande-Bretagne, sur ce sujet, qu'une différence de forme, je me suis demandé avec curiosité où allait tendre sa démonstration.

Mais lorsque, reprenant jusque dans l'extrême détail l'exposé de M. de Lapradelle, j'ai vu comment il marquait la portée très générale de plusieurs principes de l'article 427, lorsque j'ai constaté, par certains de ses commentaires sur les déclarations de M. Clémenceau et de M. Vandervelde, qu'il admettait lui aussi que sinon la protection immédiate et directe des travailleurs agricoles, du moins la défense de leurs intérêts généraux (c'est sur ce point encore que nous différons) pouvait être prise en mains en certaines circonstances, par l'Organisation internationale du Travail, j'ai eu vraiment la même impression que M. Talbot, et j'ai pensé avec joie qu'il n'y avait peut-être vraiment entre nous qu'une différence de forme et que l'avis souverain de la Cour pourrait créer l'unanimité dont je parlais ce matin et qui réjouira mon cœur de Français.

Oui, j'ai la conviction profonde que nous pouvons aboutir par votre vote souverain et aussi par une volonté spontanée de nos cœurs à l'entente complète. Au reste, il ne peut pas en être autrement si l'on remonte à l'origine même, aux discussions du Traité de Paix.

Lorsqu'à la Commission de la Conférence de la Paix il était réclamé une représentation plus directe des travailleurs

to satisfy the wishes of Parliament, decided to lay the matter before the Permanent Court of International Justice through the Secretary-General of the League of Nations.

After eighteen months of hesitation, during which it confined itself entirely to the question of expediency, the question of competence was raised.

M. de Lapradelle has very ably stated the case in favour of the lack of competence of the Labour Office on agricultural questions. Has not even my eminent opponent, however, shown some signs in his speech of some of the hesitations and gropings to which I have alluded ?

Mr. Talbot was also impressed by this.

When the representative of the British Government, at the commencement of his speech, stated that there was probably merely a formal difference of opinion between France and Great Britain in this respect, I was very curious to know whither his argument was tending.

When, however, after an extremely careful study of M. de Lapradelle's speech, I saw how he emphasised the very general scope of certain of the principles of Article 427, when I realised from some of his comments on the statements of M. Clémenceau and M. Vandervelde that he too admitted that, if not the immediate definite protection of agricultural workers, at all events, the protection of their general interests (this is a point on which we do not agree) could, in certain circumstances, be undertaken by the International Labour Organisation, I obtained the same impression as Mr. Talbot, and I thought with satisfaction that there was perhaps really only a formal difference between us and that the supreme opinion of the Court might bring about the unanimity to which I referred this morning and which would give me intense pleasure as a Frenchman.

I am absolutely convinced that, with the aid of your opinion and provided that we display mutual goodwill, we shall arrive at a complete understanding. Moreover, it can hardly be otherwise if we go back to the root of the matter, to the discussions over the Peace Treaty.

When at the Commission of the Peace Conference it was urged that agricultural labourers should be represented in

agricoles — M. de Lapradelle l'a rappelé — le Ministre du Travail de France, d'accord en cela avec nombre de représentants d'autres gouvernements, soutenait cet amendement en faisant principalement valoir les conditions de vie pénibles, arriérées, des ouvriers agricoles. Il ajoutait que la classe agricole aurait d'autant plus le droit d'être surprise d'une exclusion qu'elle s'était sacrifiée davantage durant la guerre. Le rôle des travailleurs agricoles dans les armées a été souvent célébré. L'idée que les dispositions du Traité de Paix devaient être, pour ces travailleurs comme pour les autres, une sorte de compensation de tant de sacrifices, l'idée qu'une ère nouvelle de justice et de bonté allait s'ouvrir, inspirait tous ceux qui prenaient part aux travaux préparatoires.

Cependant, lors du débat, dans la Commission, M. Jouhaux intervenait à deux reprises, solennellement, pour déclarer que les dispositions du Traité étaient insuffisantes, inférieures, trop inférieures aux résolutions des conférences syndicales ouvrières et aux aspirations des salariés. Comment supposer un instant que s'il avait pu croire que les classes agricoles étaient exclues des avantages de ce Traité, il n'aurait pas placé cette protestation avant toutes celles dont il apportait l'expression ?

Je sais bien l'argument qui peut nous être opposé : il y a une autre organisation internationale qui est chargée de défendre les intérêts agricoles, qui a compétence en ce domaine : c'est l'Institut international d'Agriculture de Rome. M. Maenhaut, d'ailleurs, a rappelé ici les résolutions de cet Institut ; il a cité les procès-verbaux de son assemblée de 1920 et plusieurs décisions de son Comité exécutif en 1921.

Sans doute, en ces heures passées, une âpre polémique aurait pu être instituée entre les deux Organisations. Mais, en matière sociale, en matière internationale surtout, quand on travaille avec activité, avec bonne volonté, et pour des desseins généraux, l'accord ne peut pas tarder à naître.

Qu'on me permette de le dire, M. Maenhaut retarde. Depuis un an les rapports se sont modifiés entre les deux organismes

a more direct manner — as M. de Lapradelle has reminded us — the French Labour Minister, in agreement with the representatives of several other countries, supported this amendment, basing his arguments mainly on the miserable and backward conditions prevailing amongst agricultural workers. He added that the agricultural class would be all the more justifiably surprised at being omitted in that they had been called upon to make more sacrifices during the war. The part played by agricultural workers in the armies had often been a distinguished one. The idea that the provisions of the Peace Treaty were to be for these workers, as for others, some sort of compensation for so much sacrifice, the idea that a new era of justice and goodwill was about to commence, inspired all those who took part in the preparatory work.

Nevertheless, during the discussion in the Commission, M. Jouhaux twice deliberately intervened in order to point out that the provisions of the Treaty were insufficient and did not meet the desires expressed in the resolutions of trade union conferences nor the ambitions of the wage-earners. Had he thought agricultural workers were to be excluded from the advantages of the Treaty, can we imagine for an instant that he would have failed to raise this objection before any of the others he advanced ?

I am perfectly aware of the arguments which may be brought forward against us. There is another international organisation which is entrusted with the protection of agricultural interests and is also competent in these matters. It is the International Agricultural Institute of Rome. Moreover, M. Maenhaut has referred to the resolutions adopted by that Institute ; he has quoted from the Minutes of the Assembly of 1920 and several of the decisions of the Executive Committee in 1921.

Without doubt, in the past a bitter polemical discussion might have been inaugurated between these two organisations. But in social questions, and particularly in international questions, when one is working actively with goodwill and with generous intentions, agreement cannot fail to be reached.

Allow me to say so, M. Maenhaut is rather out of date. During the course of the last year the relations between these

qui risquaient d'entrer en compétition. Je me suis rendu à Rome. Des réunions communes ont eu lieu entre le Comité permanent de l'Institut international d'Agriculture et notre Conseil d'administration. Il y a quelques jours, trois membres de l'Institut de Rome se réunissaient avec trois de nos collègues à Genève, et ils définissaient en plein accord dans quelles conditions une collaboration permanente pouvait être instituée. La défense des grands intérêts de la production est naturellement laissée aux soins de l'Institut international, mais les délégués de l'Institut ont reconnu eux-mêmes que les questions de réglementation agricole sont du ressort du Bureau international.

Je déposerai sur le bureau de la Cour le rapport dressé par cette Commission mixte et qui indique comment le travail commun peut être désormais réparti, comment il peut être poursuivi en parfait accord et en cordiale collaboration.

D'ailleurs, si l'opposition avait persisté, je me serais permis de poser cette question : pourquoi dresserait-on aujourd'hui l'Institut international d'Agriculture contre l'Organisation officielle que nous sommes, alors qu'en 1908, à la Conférence de Lucerne, quand les techniciens de l'Association internationale pour la protection légale des travailleurs discutaient du travail des enfants à la campagne, l'Institut international d'Agriculture ne faisait entendre aucune protestation ?

Aujourd'hui donc, nous sommes prêts au travail en commun. Nulle contestation ne semble plus soulevée par l'Institut international quant à notre compétence. Et voici enfin qu'en dépit de toutes les discussions soulevées, notre législation agricole est à pied d'œuvre.

La Conférence de Genève a pris une série de décisions. Elle a voté un projet de convention concernant les réparations des accidents dans le travail agricole (dans combien d'Etats, il y a peu de temps encore, les travailleurs agricoles victimes d'accidents ne touchaient-ils aucune indemnité ?) Elle a voté d'autres projets de conventions, concernant le droit d'association et de coalition des travailleurs agricoles, l'âge d'admission des enfants aux travaux des champs. Elle a encore adopté des recommandations relatives aux moyens de prévenir le chômage dans

two organisations, which were in danger of becoming rivals, have been greatly improved. I went to Rome. Meetings took place between the Permanent Committee of the International Agricultural Institute and our Governing Body. A few days ago three members of the Institute of Rome met three of our colleagues of Geneva, and in perfect agreement they defined the conditions under which a permanent collaboration could be ensured. The protection of the main interests of producers is naturally left within the care of the International Institute, but the delegates of the Institute themselves recognise that the question of the regulation of agriculture is within the competence of the International Labour Office.

I shall hand in to the Court the report drafted by this mixed Commission, showing how this common labour can be distributed henceforward ; how it can be carried out in perfect agreement and with cordial collaboration.

Moreover, if this disagreement had continued, I should have ventured to raise the following question : Why should the International Agricultural Institute be antagonistically disposed towards our Organisation, official in character as it is, when in 1908 at the Conference of Lucerne, during the discussion by the Technical Experts of the International Association for the Legal Protection of Workers with regard to the work of children in the country, the International Agricultural Institute raised no objection ?

At the present time we are ready to collaborate. No further opposition appears to be made by the International Institute to our competence, and so, in spite of the discussions which were raised, the way is now clear for us to undertake agricultural legislation.

The Conference at Geneva took a series of decisions. It adopted a Draft Convention with regard to compensation for accidents in agricultural labour — in how many States not so long ago were the agricultural labourers unable to obtain any compensation for accidents ? It adopted other draft conventions, concerning the rights of association and collaboration between agricultural labourers and the minimum age at which children could begin work in the fields. It adopted recommendations with regard to the means of preventing unemploy-

l'agriculture, à la protection, avant et après l'accouchement, des femmes employées aux travaux agricoles, au travail de nuit des femmes et des enfants. Et qu'on ne nous dise pas, encore une fois, que c'est là une recommandation verbale, fictive, puisqu'il a fallu, dans certains cas, pour le travail des rizières, en Italie, par exemple, prendre des dispositions spéciales pour libérer les enfants de ce travail de nuit.

La Conférence a encore voté des recommandations concernant le développement de l'enseignement technique agricole — l'Institut international de Rome collaborera avec nous sur ce sujet — et concernant aussi le logement et le couchage des travailleurs agricoles, qui laissent tellement à désirer dans tant de pays.

Est-ce que ce ne sont pas là, je vous le demande, quelques-uns de ces « bienfaits permanents » que, selon l'article 427, l'Organisation internationale du Travail doit contribuer à « répandre sur les salariés du monde » ?

N'y aurait-il pas quelque intérêt à ce que la ratification de ces projets permît de les assurer rapidement, ces bienfaits, aux travailleurs agricoles de tout pays ?

Or, en dépit des prescriptions les plus strictes de l'article 405, du fait que ce débat a été apporté devant la Cour, du fait que tant de polémiques, engagées depuis dix-huit mois, ont répandu quelque doute et quelque incertitude, beaucoup de gouvernements n'ont pas encore déposé ces projets de convention internationale sur le bureau de leurs Parlements.

Lorsque le Gouvernement français a engagé cette instance devant votre haute juridiction, ceux qui croient comme nous à la compétence ont éprouvé un ennui ! De nouvelles polémiques allaient-elles naître ? L'œuvre du Bureau allait-elle encore être mise en cause ? Aujourd'hui je crois, vraiment, que c'était une bonne et salutaire décision. Votre avis nous permettra de travailler comme il convient, utilement, efficacement, pour les salariés du monde, pour tous ceux qui souffrent encore de l'injustice, de la misère et des privations.

Comme les héros des épopées antiques, nous attendons pleins d'impatience. Nos vaisseaux, bien bâtis, sont échoués

ment in agriculture, for the protection of women employed in agricultural labour before and after child-birth, and with regard to night-work for women and children. And let no one suggest that this is a purely theoretical and fictitious recommendation, since, in certain cases with regard to labour in the rice plantations in Italy, it has been found necessary, for example, to make special provisions to exclude children from night-work.

The Conference also adopted recommendations concerning the development of technical agricultural education — the International Institute of Rome intends to collaborate with us with regard to this subject — and also with regard to the housing and the billeting of agricultural labourers, which leaves so much to be desired in so many countries.

I put it to the Court, are not these some of the “permanent benefits” which, according to Article 427, the International Organisation of Labour has to assist in “conferring on the wage-earners of the world”?

Would not considerable advantages accrue if the ratification of these proposals were to ensure the rapid application of these benefits to the agricultural workers of all countries?

In spite, however, of the very definite provisions of Article 405, many Governments have not yet submitted these international draft Conventions to their Parliaments, owing to the fact that the dispute has been brought before the Court, and owing to the number of polemical discussions entered into during the past eighteen months, having spread a certain amount of uncertainty on the subject.

When the French Government brought this question before your supreme jurisdiction, those who, like us, believed in the competence of the Organisation were rather distressed! Were there to be more polemical discussions? Was the work of the Office again to be made the subject of dispute? Now I really believe it was a good and salutary decision. Your opinion will enable us to work, as we should do, usefully and efficaciously for the wage-earners of the world, for all those who still suffer from injustice, want and privations.

Like the heroes of the ancient epics, we impatiently await your decision. Our well-built ships are stranded and the

sur la grève ; les vents manquent. Là-haut, les Dieux discutent. Ils ne savent s'ils doivent nous les envoyer. Car nous ne sommes pas, oh ! certes non, un Super-Etat ! Nous ne sommes que de modestes administrateurs, obligés de tenir compte de chaque mouvement social, de chaque incident de la vie politique et gouvernemental de cinquante Etats.

Rendez votre avis. Les Dieux écouteront votre avis souverain. Ils nous donneront les vents salubres et puissants qui gonfleront nos voiles et qui nous porteront vers la haute mer, vers l'avenir de justice sociale et de bonté humaine que les négociateurs du Traité de Paix ont fait entrevoir aux masses laborieuses du monde.

[Pour la note additionnelle de M. Albert Thomas, voir l'appendice, pages 270 et suivantes.]

winds fail. Above, the gods are parleying ; they do not know whether they should send the winds to us. Because we are not, no certainly not, a super-State ! We are only humble administrators, obliged to take account of every social movement, of every incident in the political and Government life of fifty States.

Give your opinion. The gods will listen to your sovereign opinion. They will send us favourable and powerful winds which will fill our sails and will carry us towards the high seas, towards the future of social justice and human good-will, which the authors of the Treaty of Peace held out to the working masses of the world.

[See *Appendix*, pages 270 ff., for the *Additional Observations of M. Albert Thomas.*]

Appendice à l'annexe 26.

NOTE ADDITIONNELLE A LA DÉCLARATION ORALE FAITE PAR
M. ALBERT THOMAS A LA SÉANCE PUBLIQUE
DU 6 JUILLET 1922.

Lettre d'envoi.

La Haye, 20 juillet 1922.

Monsieur le Greffier,

Après avoir entendu l'exposé des motifs qui avaient amené le Gouvernement français à solliciter une demande d'avis sur la compétence de l'Organisation internationale du Travail en matière agricole, la Cour avait bien voulu me permettre de lui apporter les indications de fait que nous pouvions posséder, soit sur la manière dont le Traité avait été élaboré, soit sur l'interprétation qui avait été donnée par notre Organisation et par l'immense majorité des Etats qui la composent, des dispositions de la Partie XIII. La Cour avait bien voulu me permettre de suivre, point par point, l'exposé qui avait été fait par le représentant du Gouvernement français.

J'ai pris connaissance de la note additionnelle qui a été déposée par M. de Lapradelle. C'est dans le même esprit et suivant la même méthode que je voudrais, point par point, déposer devant la Cour quelques indications complémentaires.

Si Monsieur le Président croit utile et juste de communiquer également ces quelques indications aux membres de la Cour, ils en voudront peut-être faire état pour fixer leur opinion autorisée.

Veillez agréer, etc.

(Signé) ALBERT THOMAS.

Appendix to Annex 26.

ADDITIONAL OBSERVATIONS TO THE DECLARATION BY
M. ALBERT THOMAS AT THE PUBLIC SITTING
ON JULY 6TH, 1922.

Covering letter to the Registrar.

[*Translation.*]

The Hague, July 20th, 1922.

Sir,

Having heard the statement of the reasons which induced the French Government to ask for an opinion in regard to the competence of the International Labour Organisation in agricultural matters, the Court was good enough to allow me to lay before it such information as we possessed either with regard to the manner in which the Treaty was drafted, or with regard to the construction placed upon the provisions of Part XIII by our Organisation and by the great majority of States of which it is composed. The Court was good enough to allow me to follow step by step the statement made by the representative of the French Government.

The supplementary memorandum handed in by M. de Lapradelle has been brought to my knowledge. In the same spirit and following the same method, I should like to hand in to the Court a number of supplementary observations.

Should the President consider it right and proper to communicate these observations to the members of the Court, the latter would perhaps see fit to take them into account in forming their opinion.

I have, etc.

(Signed) ALBERT THOMAS.

Note additionnelle.

I.

L'Organisation internationale du Travail n'a jamais songé à appliquer sa compétence en matière de réglementation du travail agricole aux petits propriétaires ni aux fermiers.

Pour les colons et métayers, les législations nationales varient.

Selon les cas, ils bénéficient, comme les travailleurs salariés de l'agriculture, de certaines lois de protection (Loi du 5 avril 1910 sur les retraites ouvrières et paysannes en France, article 36, et discussion parlementaire 26, 30 et 31 mars 1919).

Aussi, dès qu'elle a abordé les questions agricoles, l'Organisation internationale du Travail a-t-elle considéré comme une tâche préliminaire indispensable de définir autant que possible internationalement les diverses catégories de travailleurs agricoles, pour voir s'ils devaient être ou non soumis aux règles de protection des travailleurs salariés.

Le nombre de travailleurs auxquelles s'applique une législation ne peut être en aucun cas un argument à opposer à la valeur juridique d'une convention de réglementation internationale. Tout au plus peut-elle être une raison d'accepter ou de repousser la ratification d'une convention, ce dont chaque Etat demeure libre pour raison d'opportunité. Des pays dont les ouvriers peintres n'emploient pas la céruse ont voté la Convention interdisant l'emploi de la céruse.

La diversité si souvent invoquée des régimes sociaux de tous pays — diversité dont il est tenu compte d'ailleurs dans la Convention — ne saurait être invoquée comme une raison de s'opposer à toute réglementation.

II.

La pensée déclarée de ceux qui, à la Conférence plénière, ont fait adopter sous sa dernière forme le texte actuel de

Additional observations.[*Translation.*]

I.

The International Labour Organisation has never contemplated extending its competence with regard to the regulation of agricultural labour to small holdings or to farmers.

As regards tenant farmers (*colons et métayers*), municipal laws differ.

Like agricultural wage-earners, they have, in some cases, the benefit of certain protective legislation (Law of April 5th, 1910, with regard to workers' and peasants' pensions in France, Article 36, and the Parliamentary debates of March 26th, 30th and 31st, 1919).

The International Labour Organisation, directly it approached agricultural questions, considered it indispensable, before proceeding further, as far as possible to establish an international definition of the different categories of agricultural labourers, in order to ascertain whether they should or should not be subjected to the rules for the protection of wage-earners.

The number of workers with regard to whom certain legislation applies cannot in any circumstances be used as an argument against the legal value of a convention for international regulation. At the most, it can only be a reason for ratifying or refusing to ratify a Convention, a question which each State is free to decide for itself on grounds of expediency. Countries in which workers engaged in painting do not use white lead have voted in favour of the Convention prohibiting the use of white lead.

The differences so often referred to which exist between the social systems of various countries, — differences which are, moreover, taken into account in the Convention — cannot be invoked as a reason for opposing any form of regulation.

II.

The declared intention of those who, at the Plenary Conference, adopted the existing text of Article 427 in its final

l'article 427, a été de formuler des principes valant pour toutes les catégories de travailleurs. Les restrictions et réserves contenues dans le préambule de l'article et applicables, selon les cas, à chacun des neuf paragraphes de l'article, ont pu permettre aux négociateurs du Traité d'accepter unanimement une telle rédaction élargie.

Même si l'on veut interpréter chacun des articles à la lumière de la première rédaction, qui ne faisait application de quelques-uns d'entre eux qu'à l'industrie ou à l'industrie et au commerce, il suffit encore que les autres s'appliquent à tous les travailleurs salariés sans exception pour que la compétence de l'Organisation s'applique, par là même, aux salariés de l'agriculture. Nulle contestation n'a été, par personne, élevée sur ce point.

Certains seulement se refusent à tirer conclusion de cette constatation.

III.

L'article 387 est le seul qui fixe la compétence. Il est le seul qui parle d'un programme. L'article 427 ne peut être invoqué comme ayant la même valeur. Il constitue à lui seul une autre section. Il se trouve placé, non seulement après les mesures transitoires, lesquelles constituent toujours la disposition finale de tout texte juridique considéré comme complet, mais encore après le protocole relatif à la Conférence qui devait être convoquée à Washington.

Peut-on concevoir que les Parties contractantes auraient placé l'ordre du jour de cette Conférence avant l'article 427, si elles avaient eu l'intention de définir la compétence de la Conférence par cet article ?

Il constitue une première liste des travaux à accomplir. Cette liste n'est « ni complète, ni définitive ».

C'est dans l'article 387 que la langue ferme et nette du droit positif est parlée. C'est là qu'on trouve les définitions complètes. C'est là seulement qu'est fixée la compétence de l'Organisation internationale du Travail, compétence large, mais définie.

form, was to establish principles which would be applicable to all categories of workers. The restrictions and reservations contained in the Preamble to the Article, which apply, according to circumstances, to each of the nine paragraphs of the Article, enabled the authors of the Treaty unanimously to accept this comprehensive wording.

Even if each of the Articles is construed in the light of the original draft, in which some of these Articles were applied either to industry alone or only to industry and commerce, the fact that the others apply to all wage-earners without exception suffices to show that the competence of the Organisation applies to agricultural wage-earners. No opposition was offered on this point by anyone.

A few only have refused to draw from this fact the logical conclusion.

III.

Article 387 is the only one which establishes the competence of the Organisation; it is the only one that refers to a programme. Article 427 cannot be quoted as having the same relative value; it constitutes by itself another section. It is placed, not only after the temporary measures which are always placed last in any really complete legal document, but also after the protocol concerning the Conference to be convened at Washington.

Is it possible to suppose that the Contracting Parties would have placed the agenda of this Conference before Article 427 if they had had the intention of defining the competence of the Conference in this Article?

It constitutes the first list of subjects to be dealt with. This list is "neither complete nor final."

It is in Article 387 that the clear and precise language of positive law is used. There we find complete definitions. It is there only that the competence, extensive but clearly defined, of the International Labour Organisation is laid down.

IV.

Les contrastes entre le mode de protection de l'industrie et de l'agriculture n'ont pas empêché, dans ces deux domaines de l'industrie humaine, le développement inégal parfois, mais certain, surtout au cours du XIX^e siècle, d'un même régime de travail du salariat.

1) Au point de vue économique, l'opposition signalée par Adam Smith, par Stuart Mill, par Kautsky, a été signalée plus ouvertement encore par le contradicteur de Kautsky, David. Or, cela n'a pas empêché Kautsky, ni David, d'insister dans leurs ouvrages sur la nécessité et la possibilité de protéger les travailleurs agricoles de même que les travailleurs industriels. ¹⁾

En outre, dans leur programme agraire, ils ont proposé toute une série de mesures de protection légale pour les travailleurs agricoles.

2) Au point de vue législatif, la différence même du mode de production dispense de protéger le salarié agricole contre des dangers qu'il ne connaît pas.

Il n'y a pas besoin d'accroître le cube d'air pour le laboureur dans son champ, ni d'inventer des dispositifs de sécurité pour la pioche. Mais pour tous les dangers, les misères ou les privations qui menacent le salariat agricole, comme le salariat industriel, la législation tend universellement à être commune. L'anomalie si souvent signalée pour la compensation des accidents de travail est, peu à peu, corrigée dans tous les pays. En France même, en 1921, elle l'a été.

Au demeurant, il est constaté qu'en beaucoup de pays : Allemagne, Pologne, Tchécoslovaquie, par la loi ; qu'en d'autres : Grande-Bretagne, Pays scandinaves, par des conventions collectives, la durée du travail est réglée aussi bien pour les hommes que pour les femmes et les enfants.

1) DAVID: *Sozialismus und Landwirtschaft*. Leipzig, 1922. Voir notamment Introduction, chap. Ier et chap. IV.

IV.

The differences between the methods adopted for protecting industry and agriculture respectively have not prevented the sometimes unequal but always certain development, particularly during the nineteenth century, of the same labour system — that is to say, the wages system — in these two domains of human industry.

(1) From the economic point of view, the essential difference between agriculture and industry, pointed out by Adam Smith, Stuart Mill and Kautsky, was still further accentuated by Kautsky's opponent, David. This fact does not, however, prevent either Kautsky or David from insisting in their works on the necessity and the possibility of protecting agricultural labourers just as much as industrial labourers ¹⁾).

Moreover, in their agrarian programme, they propose a whole series of measures for the legal protection of agricultural labourers.

(2) From the legislative point of view, the difference in the method of production in itself renders it unnecessary to protect agricultural wage-earners against dangers which, for him, do not exist.

There is no necessity to increase the cubic volume of air for the labourer in the field, nor to invent safety precautions with regard to pickaxes. But as regards all the dangers, distress and privations which threaten agricultural wage-earners as much as industrial wage-earners, legislation everywhere tends to be uniform. The anomaly so often referred to with reference to compensation for accidents has more or less been adjusted in all countries. Even in France, in 1921 this was done.

It should, moreover, be observed that in many countries, — in Germany, Poland and Czechoslovakia, by law, and in others, Great Britain and the Scandinavian countries, by general conventions — the duration of labour is regulated for men as well as for women and children.

1) DAVID, *Sozialismus und Landwirtschaft*, Leipzig, 1922. See particularly the Introduction, Chapter I and Chapter IV.

Partout les règles de droit sur les syndicats, sur les coalitions, sur la conciliation et l'arbitrage, sur la saisie des salaires, valent pour les salariés de l'agriculture comme pour les salariés de l'industrie. Et si le procès-verbal de carence est dressé parfois en matière de protection légale du travail pour les salariés agricoles, c'est pour signaler cette anomalie et faire qu'elle soit corrigée.

3) Il est vrai qu'au point de vue du droit international, depuis un siècle, c'est d'abord à l'industrie qu'on a songé. C'est là que l'agglomération des foules ouvrières rendait les misères plus douloureuses et plus évidentes. Qui donc, en 1817, aurait parlé de la nécessité de protéger internationalement les paysans ?

Mais à peine a-t-on commencé dans le domaine industriel, qu'on a songé aux travailleurs agricoles, de plus en plus soumis au régime du salariat. C'est en 1900 seulement que l'Association internationale pour la protection légale des travailleurs a été fondée à Paris. Elle n'avait pu, avant la guerre, provoquer que deux Conférences diplomatiques et quatre projets de conventions. Mais déjà le souci des salariés agricoles occupait ces assemblées. En 1908, la question du travail des enfants était posée.

Internationalement, la réglementation du travail agricole était, pour certains points déjà, envisagée. Les membres de la Commission internationale de législation ouvrière du Traité de Paix avaient déjà eux-mêmes participé à ces travaux.

V.

Toutes les citations, toutes les explications extraites du langage courant des dictionnaires et des ouvrages des économistes, en ce qui concerne les mots « *industry* » et « *industrial* », conduisent à cette conclusion irréfutable :

Les mots « *industry* » et « industriel » ont deux sens :

Un sens général, l'activité humaine appliquée à la production, la production humaine en général ;

Everywhere the laws with regard to syndicates, coalitions, conciliation and arbitration, and confiscation of wages are applicable to agricultural wage-earners as well as to industrial wage-earners. And though it is sometimes stated that no legal protection is afforded to agricultural wage-earners, it is only in order to call attention to the anomaly and in order to have it rectified.

(3) From the point of view of international law, it is true that, during the past century, industry was primarily contemplated. In industry, the crowding together of masses of workpeople made their distress greater and more noticeable. Who would have thought, in 1817, of speaking of the necessity of according international protection to peasants?

Hardly, however, had a commencement been made in the industrial sphere than agricultural labourers, who were becoming more and more subject to the wages system, were considered. It was only in 1900 that the International Association for the Legal Protection of the Worker was founded at Paris. Before the war, it had only succeeded in bringing about two diplomatic conferences and the adoption of four draft conventions. But these assemblies had already begun to devote attention to agricultural wage-earners. In 1908 the question of child labour was raised.

Internationally speaking, the regulation of agricultural labour in certain respects had already been contemplated. The members of the International Commission on Labour Legislation of the Treaty of Peace had themselves already participated in these discussions.

V.

All quotations, all explanations taken from the phraseology in use in dictionaries and in the works of economists as regards the words "industry" and "industrial" lead to this irrefutable conclusion:

The words "industry" and "industrial" have two meanings:

A general meaning, human activity, as applied to production, and human production in general;

Un sens particulier, l'industrie par opposition au commerce et à l'agriculture.

La nécessité d'adapter les règles de protection ouvrière au mode de production conduit l'Organisation internationale du Travail à fixer des conventions qui s'appliquent ou bien à tous les salariés de l'industrie, du commerce et de l'agriculture, comme la Convention du chômage à Washington, ou bien aux salariés de l'industrie seuls, ou aux salariés du commerce.

Dans ce cas, la nécessité de distinguer est telle, que des conventions ont même prévu que l'autorité administrative fixerait la limite entre l'industrie et le commerce. C'est dire que l'Organisation internationale du Travail, elle-même, dans sa pratique quotidienne, est amenée, comme les Etats l'ont fait antérieurement à elle, à Berne, à employer aussi parfois le mot « *industry* » dans son sens particulier.

C'est dans son sens général que le mot a été pris dans tous les articles du Traité à propos desquels le sens des mots « *industrial* » et « *industry* » a été discuté. Au cas, même, où on voudrait invoquer l'hypothèse d'une erreur ou d'une mauvaise interprétation philologique, c'est sur les déclarations de sir Malcolm Delevingne et de M. Vandervelde, souvent cités au cours des exposés oraux, que les rédacteurs du Traité se sont engagés. Les mots « *industrial* » et « *industry* » recouvraient pour eux, en leur texte précis, l'ensemble des activités humaines.

Pour le Traité, par le Traité lui-même, c'est le sens général qui a été fixé, cliché dans les passages discutés, exactement de la même manière que le sens particulier a été cliché dans la Convention de Berne de 1906 ou même par certaines Conventions de l'Organisation actuelle.

VI.

Le texte qui définit la compétence de l'Organisation internationale du Travail est clair, et ne se trouve en contradiction avec aucune autre disposition du Traité. D'après ce texte, l'amélioration des conditions de travail des personnes

And a particular meaning, industry as opposed to commerce and agriculture.

As a result of the necessity for adapting rules for the protection of labour to the method of production, the International Labour Organisation adopts conventions which apply, as the case may be, either to all industrial, commercial and agricultural wage-earners, as in the case of the Convention on Unemployment at Washington, or to industrial wage-earners alone, or to commercial wage-earners.

In the case of the last two, the necessity for drawing a distinction is so great that some conventions even provide that the administrative authority is to fix the dividing line between industry and commerce. That is to say, that the International Labour Organisation itself, in its daily practice, is sometimes compelled to employ the word "industry" in its particular sense, as the States had previously done at the Berne Conferences.

It is in its general meaning that the word has been employed in all the Articles of the Treaty in which the meaning of the words "industrial" and "industry" has been contested. Even if it is argued that a false hypothesis or a false philological interpretation has been adopted, the authors of the Treaty are bound by the declarations of Sir Malcolm Delevingne and M. Vandervelde, which so were often quoted in the oral statements made. They meant the words "industrial" and "industry," as used in their clearly worded text, to cover all human activities.

As far as the Treaty is concerned, the general meaning has been clearly established by the Treaty itself, and has been fixed, as regards the passages under discussion, in exactly the same way as the particular meaning was fixed in the Convention of Berne of 1906, or even in certain Conventions of the existing Organisation.

VI.

The passage which defines the competence of the International Labour Organisation is clear, and does not conflict with any other provisions of the Treaty. According to this passage, the improvement in labour conditions for persons

employées dans l'agriculture se trouve comprise, de façon évidente, dans les limites de la compétence de l'Organisation. On pourrait donc se dispenser d'avoir recours aux travaux préparatoires. Mais, puisque la demande d'avis a pu constituer un doute sur cette clarté au sujet de la compétence, il est légitime de rechercher, dans les travaux préparatoires, les preuves nécessaires pour faire disparaître ce doute.

D'ailleurs :

1) Les principes d'interprétation du droit international ne sont pas exactement les mêmes que ceux qui peuvent servir à interpréter le droit interne. Les lois sont d'une tout autre nature que les traités. Pour interpréter un traité, il faut avant tout tenir compte de l'intention des Etats contractants. Or, c'est par les travaux préparatoires que l'on peut souvent déterminer quelle a été vraiment cette intention.

Il ne sera peut-être pas inopportun de citer, à ce propos, l'opinion de quelques publicistes notoirement qualifiés, dont la doctrine pourrait être appliquée par la Cour, comme moyen auxiliaire, aux termes de l'article 38 de son Statut.

« Pour arriver à la conciliation — en cas de divergence —, » observe Calvé (paragraphe 1652), « on peut rechercher les faits, les circonstances qui ont précédé immédiatement la signature de l'accord, examiner les protocoles, les procès-verbaux ou les autres écrits dressés par les négociateurs. »

Oppenheim est encore plus catégorique. S'il existe, dit-il, « une divergence entre le sens clair d'une stipulation, d'une part, et, d'autre part, l'intention de toutes les parties unanimement déclarée pendant les négociations qui ont précédé la signature du traité, le sens qui correspond à l'intention réelle des parties doit prévaloir sur le sens du texte. »¹⁾

2) Il semble difficile d'affirmer que la règle d'interprétation du droit interne, en vertu de laquelle on doit faire abstraction des travaux préparatoires, doive s'appliquer à plus forte raison quand il s'agit d'un traité, parce que dans ce cas il y a, de la part de l'Etat, abandon de souveraineté. S'il

1) *International Law*. Tome I, § 554, n° 6.

employed in agriculture is included quite clearly within the limits of the competence of the Organisation. There should therefore be no necessity to have recourse to the preparatory work ; but since the request for an advisory opinion has raised a doubt as to the clearness of the terms in which this competence is defined, it is legitimate to endeavour to find in the preparatory work the evidence required to dispel this doubt.

Moreover.

(1) The principles to be applied in the interpretation of international law are not exactly the same as those which may be applied in regard to municipal law. Statutes are different in their nature from treaties. In order to construe a Treaty, recourse must be had, in the first place, to the intention of the Contracting States, and it is by referring to the preparatory work that it is possible in many cases to determine what this intention really was.

It would not, perhaps, be inappropriate to quote, in this respect, the opinions of certain highly qualified publicists whose theories may be applied by the Court as a subsidiary means of proof, according to the terms of Article 38 of its Statute :

"In order to obtain a consistent result in cases of dispute," says Calvé (paragraph 1652), "one may refer to facts and circumstances which immediately preceded the signature of the agreement. One may examine protocols, minutes and other documents drafted by the negotiators." Oppenheim is still more categorical. "If there is," he says, "a discrepancy between the clear meaning of a stipulation, and the intentions of all the parties as unanimously declared during the negotiations which preceded the signing of a treaty, the meaning which corresponds to the real intention of the parties, must prevail over the meaning of the text." ¹⁾

(2) It is difficult to assert that the rule of construction for municipal law, by virtue of which preparatory work is excluded, should apply with still greater force in the case of a treaty, because in that case there is an abandonment of sovereignty by the State. Though it is true that the intention

1) *International Law*. Vol. I, para 554, No. 6.

est vrai que l'intention des parties, telle qu'elle s'est manifestée au cours des travaux préparatoires, peut être de nature à exiger un abandon plus considérable de souveraineté que le texte du Traité, le contraire est également possible ; de sorte que la règle en question ne constitue nullement une garantie pour la souveraineté des Etats.

D'autre part, il résulte non seulement de la doctrine, mais encore de la pratique internationale, que les clauses impliquant abandon de souveraineté ne doivent pas nécessairement être interprétées d'une façon restrictive. Les auteurs citent, à ce sujet, un cas particulièrement significatif. Il s'agit de la discussion qui eut lieu entre la France et la Grande-Bretagne sur l'interprétation de l'article 9 du Traité d'Utrecht de 1713. En vertu de cet article, la France s'était engagée à détruire le port et les fortifications de Dunkerque. Cette obligation fut exécutée ; mais, en même temps, la France commença à construire un port encore plus grand à Mardyck, à une lieue de Dunkerque. La Grande-Bretagne protes a en alléguant que la France, bien que respectant le sens littéral du Traité, en violait l'esprit, et la France, reconnaissant finalement le bien-fondé de cette interprétation, arrêta les travaux de construction du port.¹⁾

Comment pourrait-on appliquer cette règle d'interprétation restrictive à un texte établissant des obligations réciproques en vue du bien général, alors qu'on ne l'a pas appliquée à une clause stipulant une obligation d'un caractère si nettement odieux ?

3) Doit-on s'abstenir d'utiliser les travaux préparatoires quand il s'agit d'un traité destiné à faire la loi pour des Puissances qui n'ont pas toutes pris part à son élaboration ?

C'est, en somme, la question des effets de l'accession qui se trouve ainsi posée.

Les Puissances qui accèdent à un traité acceptent les mêmes droits et obligations que les Etats signataires. C'est à ces Puissances qu'il appartient de se renseigner — comme le commande la prudence la plus élémentaire — sur les négociations qui ont précédé la signature du traité et qui peuvent avoir une

1) Voir Oppenheim, *loc. cit.*, n° 1.

of the parties, as made apparent in the course of the preparatory work, might be such as to demand a greater abandonment of sovereignty than the text of the Treaty itself, the contrary is equally possible ; so that the rule in question does not constitute any sort of guarantee for the sovereignty of States.

Moreover, not only international doctrine, but also international usage shows that clauses which imply an abandonment of sovereignty need not necessarily be interpreted in a restrictive sense. In this connection a particularly significant case is cited by the authorities. It relates to the discussion which took place between France and Great Britain on the construction of Article 9 of the Treaty of Utrecht, 1713. By virtue of this Article, France had undertaken to destroy the harbour and fortifications of Dunkirk. This obligation was carried out, but at the same time, France began constructing a much larger harbour at Mardyck, only a league away. Great Britain protested, stating that France, although she had respected the literal meaning of the terms of the Treaty, was violating its spirit, and France, having finally recognised that this interpretation was well founded, discontinued the construction of the port.¹⁾

How can this restrictive rule of construction be applied to a text laying down reciprocal obligations for the common good, when it was not applied to a clause imposing an obligation of such a clearly unfavourable nature ?

(3) Must we abstain from referring to preparatory work in the case of a Treaty which is destined to become the law for Powers which have not taken part in its elaboration ?

This raises, in fact, the question of the consequences of accession to a treaty.

Powers which accede to a Treaty accept the same rights and obligations as the signatory States. It is for those Powers to inform themselves — a measure which the most elementary prudence would appear to dictate — as to the negotiations which preceded the signing of the Treaty and

1) See Oppenheim, *loc. cit.*, No. 1.

influence pour déterminer la portée des droits et obligations qui en découlent.

La clause d'accession n'est, en réalité, comme l'a fait remarquer Bonfils (paragraphe 850), qu'une forme de la stipulation pour autrui. Les États signataires, au cours des négociations, agissent pour le compte des États auxquels sera proposée l'accession. Il s'ensuit que les travaux préparatoires peuvent, à juste titre, leur être opposés, de même qu'aux États signataires.

L'interprétation restrictive ne saurait se justifier, en l'espèce, par la nature particulière des obligations qui incombent aux Membres de l'Organisation internationale du Travail, ni par l'influence que leur exécution peut avoir sur les décisions des autorités législatives. Nulle contrainte juridique ne pèse sur les Parlements des Membres, en vertu des dispositions relatives au Travail des différents Traités de Paix. Quant à la contrainte morale, si tant est qu'il y en ait une, elle ne semble certainement pas justifier une telle interprétation.

Le sens du Traité est clair en ce qui concerne les travailleurs agricoles, et ce n'est sûrement pas d'une interprétation extensive que résulte la compétence de l'Organisation à leur égard. Cependant, peut-être ne sera-t-il pas déplacé de citer ici la grande règle humaine que les vieux juristes avaient déjà pressentie.

Voici comment Vattel formulait cette règle : « Toutes les choses qui, sans trop charger personne en particulier, sont utiles et salutaires à la société humaine, doivent être comptées au nombre des choses favorables. Car une nation se trouve déjà obligée naturellement aux choses de cette nature ; en sorte que, si elle a pris à cet égard quelques engagements particuliers, on ne risque rien en donnant à ces engagements le sens le plus étendu qu'ils puissent recevoir ». ¹⁾

5) Encore une observation au sujet de la valeur interprétative des travaux préparatoires.

1) *Le Droit des Gens*, liv. II, chap. XVII, § 302.

which might exercise some influence on the scope of the rights and obligations involved.

The accession clause of a Treaty is in reality, as Bonfils remarked (paragraph 850), only a form of contract on behalf of third parties. The signatory States in the course of negotiations act on behalf of the States to whom accession is to be proposed. It follows that the preparatory work may be quite rightly brought up in evidence against them, in the same way as against the signatory States.

A restrictive interpretation cannot be justified, in this case, by the special nature of the obligations which are binding upon the Members of the International Labour Organisation, nor by reason of the influence which the execution of these obligations may have upon the decisions of the legislatures. No legal constraint is imposed upon the Parliaments of the Members by virtue of the provisions with regard to Labour in the different Treaties of Peace. As far as moral constraint is concerned, if any such exist, it would certainly not appear to justify any such interpretation.

The meaning of the Treaty is clear as regards agricultural labour, and certainly no forced interpretation is required to justify the inclusion of agricultural labour within the competence of the Organisation. Perhaps, however, it would not be out of place to quote here the great general principle of the existence of which the ancient jurists were already conscious.

This is how Vattel expressed this principle: "All things which, without unduly burdening any particular person, are useful and salutary to mankind should be considered to be beneficial. For a nation is already under a natural obligation to seek after such things; so that, if it has in this respect undertaken some particular obligations, there is no danger in placing the widest construction possible upon such obligations."¹)

(5) Another remark with regard to the interpretative value of preparatory work.

1) *Le Droit des Gens*, Vol. II, Chapter XVII, para. 302.

Il a été dit plus haut que les travaux préparatoires peuvent, le cas échéant, être opposés aux Etats ayant accédé à un traité, de même qu'aux Etats signataires. Mais la solution doit-elle être la même quand les Etats invités à accéder n'ont pas obtenu communication des documents relatifs à ces travaux ? La question ne semble vraiment pas digne d'un examen sérieux. D'autre part, on conçoit difficilement que les signataires puissent refuser la communication de ces documents, quand elle leur est demandée par un Etat qu'ils ont invité à accéder au traité. D'autre part, l'Etat qui s'engagerait malgré un tel refus ferait preuve d'une bien grande légèreté.

En ce qui concerne l'Organisation internationale du Travail, il serait, en tous cas, difficile d'alléguer le fait que les travaux préparatoires ne furent pas communiqués aux neutres pour leur refuser toute valeur interprétative, car, en vertu du même principe, on aboutirait à cette conclusion singulière et inattendue — absurde, pourrait-on dire plus exactement — que l'on ne pourrait même pas invoquer le texte du traité pour déterminer les droits et les devoirs des Membres de l'Organisation. En effet, seul le Pacte de la Société des Nations a été communiqué officiellement aux neutres ; la Partie XIII du Traité de Versailles ne l'a pas été!!....

VII.

Dire que l'interprétation communiquée par les Puissances alliées et associées, en date du 6 mai 1920, à la Hongrie, qui l'accepta par la signature du Traité de Trianon,¹⁾ ne mérite pas d'être retenue pour préciser le sens des dispositions de la Partie XIII, ce serait repousser le mode d'interprétation le plus légitime ; ce serait oublier que, jusqu'à la création de la Cour permanente de Justice internationale et à l'acceptation de sa juridiction obligatoire, le droit de donner,

1) *Les Négociations de la Paix hongroise*. Recueil de documents, publié par le Ministère hongrois des Affaires étrangères, tome II, préface ; pages VII et VIII, et pages 440 et 575.

It has been said above that preparatory work may, in certain cases, be used as evidence against States which have acceded to a Treaty in the same way as against the signatory States. But does the same apply when the States invited to accede have not had the documents with regard to the preparatory work at their disposal? The question hardly seems to be worthy of serious consideration. On the other hand, it is difficult to imagine that the signatories could refuse to communicate these documents, should a request to that effect be made by a State which had been invited to accede to the Treaty. Furthermore, a State which entered into such an engagement in spite of a refusal would be guilty of extreme negligence.

As regards the International Labour Organisation, at all events, it would be difficult to cite the fact that the preparatory work had not been communicated to neutrals, as a ground for denuding it of all interpretative value; for, by application of the same principle, we should reach the singular and unexpected — or, to be more precise, absurd — conclusion, that not even the text of the Treaty could be quoted in order to determine the rights and duties of the Members of the Organisation. As a matter of fact, only the Covenant of the League of Nations was officially communicated to neutrals. Part XIII of the Treaty of Versailles was not!

VII.

To assert that the interpretation communicated by the Allied and Associated Powers on May 6th, 1920, to Hungary, by whom it was accepted when that country signed the Treaty of Trianon,¹⁾ should not be made use of for the purpose of defining the meaning of the provisions of Part XIII, would be tantamount to rejecting the most legitimate means of interpretation; it would amount to ignoring the fact that, until the creation of the Permanent Court of

¹⁾ *Hungarian Peace Negotiations*, Document published by the Hungarian Ministry for Foreign Affairs, Vol. II, preface, pages vii and viii, and pages 440 and 575.

d'une convention internationale quelconque, une interprétation officielle, participant de la force obligatoire de l'acte lui-même auquel elle s'incorpore, appartenait exclusivement aux États signataires. ¹⁾

Oppenheim l'a fait remarquer : « Il faut déclarer de la façon la plus nette que l'interprétation des traités est avant tout une question de consentement entre les parties contractantes. Si celles-ci adoptent une certaine interprétation, il ne saurait y en avoir d'autre de bien-fondée. » ²⁾

C'est ce qui fut très bien mis en lumière, en France, à la Chambre des Députés, par M. Lefebvre du Prey, à propos précisément de la question qui est actuellement soumise à l'appréciation de la Cour. Répondant, comme Ministre de l'Agriculture, aux interpellations de MM. Capus et Compère-Morel, et voulant repousser le reproche qui avait été fait au Gouvernement, au cours des débats, d'avoir compromis, par son mémoire du mois de mai, la thèse de l'incompétence de l'Organisation internationale du Travail en matière agricole, M. Lefebvre du Prey déclara : « Non, le Gouvernement actuel, pas plus que les précédents, n'a compromis en quoi que ce soit l'incompétence, si incompétence il y a, parce que nous sommes en présence d'un traité. Or, ce traité ne peut pas être modifié dans la suite des temps par l'attitude quelconque d'un des co-contractants. Ce n'est pas parce qu'un quelconque des États participants de la Conférence internationale du Travail aura dit à un moment donné que le Bureau était compétent, ou qu'il était incompétent, qu'il aura déposé des mémoires ou qu'il en aura retiré, que cela donnera un pouvoir de plus à une convention internationale. Seuls ceux qui sont intervenus dans la rédaction d'un traité, qui l'ont signé, peuvent le modifier. C'est là un principe de droit international. » ³⁾

1) PIC. *De l'interprétation des traités internationaux*. Revue générale de Droit international public. Tome XVII (1-10), page 6.

2) *International Law*. Tome I, § 553.

3) Séance du 22 décembre 1921, *Journal Officiel* du 23 décembre 1921, Débats parlementaires, page 5170, col. 1.

International Justice and the acceptance of its obligatory jurisdiction, the right of giving to any international convention an official interpretation, having the same binding force as the instrument itself in which it is incorporated, belonged exclusively to the signatory States.¹⁾

Oppenheim states: "It must be emphasised that the interpretation of Treaties is in the first instance a matter of consent between the contracting parties. If they choose a certain interpretation, no other can be admitted."²⁾

This was very clearly stated in Francè, in the Chamber of Deputies, by M. Lefebvre du Prey, with regard to the actual question which is now submitted for consideration by the Court. Replying as Minister of Agriculture to the questions of MM. Capus and Compère. Morel, with the object of refuting the accusation levelled against the Government in the course of the debate to the effect that, by its memorandum of the month of May, it had weakened the argument against the competence of the International Labour Organisation in agricultural matters, M. Lefebvre du Prey made the following statement: "No; the Government in power has not, any more than preceding Governments, in any way diminished the force of the argument against the competence of the Organisation, if it really lacks competence, because we are dealing with a Treaty. A Treaty cannot be modified in course of time by the attitude of one of the contracting parties. The fact that one of the States participating in the International Labour Conference has said on some particular occasion that the Office was competent or incompetent, or that it has deposited or withdrawn memoranda, does not confer an additional power on an international convention. Only those who have taken part in the drafting of a Treaty and who have signed it can alter it. That is a principle of International Law."³⁾

1) PIC, on "The interpretation of International Treaties"; *Revue générale de Droit international public*, Vol. XVII (1-10), page 6.

2) *International Law*, Vol. I, paragraph 553.

3) Debate of December 22nd, *Journal Officiel* of December 23rd, 1921: Parliamentary Debates, page 5170, col. 1.

Mais les signataires du Traité de Versailles, ceux qui, suivant la déclaration de M. Lefebvre du Prey, pourraient le modifier, ce sont, à l'exception de l'Allemagne, les auteurs de l'interprétation communiquée à la Hongrie et les signataires du Traité de Trianon, dont la Partie XIII est identique à la Partie XIII du Traité de Versailles.

Certes, la communication a été faite par le Président de la Conférence ; mais, dans sa lettre d'envoi du 6 mai 1920, M. Millerand fait connaître au Président de la délégation hongroise que « les Puissances alliées et associées ont étudié avec l'attention la plus scrupuleuse les notes dans lesquelles la délégation hongroise a exposé ses observations au sujet des conditions de paix qui lui ont (avaient) été communiquées » ; et il indique ensuite que c'est le résultat de cette étude qu'il lui fait parvenir ¹⁾. L'on ne saurait douter de la véracité de ces déclarations.

Quant à l'Allemagne, qui n'a pas participé à l'interprétation donnée à la Hongrie en réponse à ses observations, mais qui elle aussi a échangé des notes avec les Puissances alliées et associées au sujet de la Partie XIII du Traité, il est avéré, d'après ces notes, que, tout comme la Hongrie, elle a signé un texte qu'elle reconnaissait applicable aux travailleurs de la terre, et qu'en ratifiant le Traité, elle a donné son consentement à la compétence de l'Organisation internationale du Travail en matière de travail agricole. Il serait, en effet, peu logique de reconnaître une valeur interprétative aux notes échangées avec la Hongrie, parce que cette Puissance avait soulevé la question de la compétence, en y faisant objection, et de ne pas reconnaître cette valeur à l'échange de notes Clémenceau—Brockdorff-Rantzau, au cours duquel la compétence n'a donné lieu, de la part de l'Allemagne, à aucune objection, mais a été, au contraire, invoquée pour justifier une disposition du Traité qui avait motivé, de sa part, des observations défavorables.

¹⁾ *Les Négociations de la Paix hongroise*, page 549.

But the signatories of the Treaty of Versailles, those who, according to the declaration of M. Lefebvre du Prey, might be capable of modifying the Treaty, are, with the exception of Germany, the authors of the interpretation communicated to Hungary and the signatories of the Treaty of Trianon, Part XIII of which is identical with Part XIII of the Treaty of Versailles.

It is true that the communication was made by the President of the Conference ; but, in his covering letter of May 6th, 1920, M. Millerand informed the President of the Hungarian Delegation that "the Allied and Associated Powers had considered with the most scrupulous attention the notes in which the Hungarian delegation had set forth its views with regard to the Peace conditions which had been communicated to it", and he went on to indicate that it was the result of this careful consideration which he was forwarding.⁴⁾ There can be no doubt as to the veracity of these declarations.

As regards Germany, who had not participated in the interpretation given to Hungary in reply to her observations, but who had also exchanged notes with the Allied and Associated Powers in regard to Part XIII of the Treaty, it is asserted, according to these notes, that, like Hungary, she signed a text which she recognised as applying to land workers, and that in ratifying the Treaty she had given her consent to the competence of the International Labour Organisation in matters relating to agricultural labour. It would, in fact, be hardly logical to recognise the interpretative value of the notes exchanged with Hungary because this Power had brought up the question of competence by entering an objection against it, and to refuse to accord a similar value to the notes exchanged between M. Clémenceau and Count Brockdorff-Rantzau, in the course of which no objection was raised on the part of Germany with regard to the question of competence, but in which, on the contrary, that matter was referred to in order to justify a provision of the Treaty which had given rise to some unfavourable criticism on Germany's part.

1) *Hungarian Peace Negotiations*, page 549.

VIII.

Il est certain que nul ne peut se créer de titre à soi-même ; mais il semblerait hasardeux d'affirmer que l'assentiment tacite des États à l'activité d'une organisation internationale ne peut pas en créer pour cette dernière.

Des initiatives diverses et multiples, prises pendant plus de deux ans, en vertu d'un texte, par des hommes dont certains ont eux-mêmes rédigé ce texte, et poursuivies pendant dix-huit mois, sans contestation aucune d'aucun des États qui se sont engagés sur ce texte, constituent, à l'heure des discussions, un argument des plus sérieux contre l'interprétation qui tend à condamner ces initiatives.

IX.

Si un texte clair, certain, précis, public, est cependant contesté contre toute attente, des volontés catégoriquement exprimées dans les négociations préparatoires, formulées à nouveau sans contestation en séance plénière, confirmées encore au moment où un nouvel État va engager sa signature, ne constituent-elles pas, pour l'humaine raison, l'honnête et décisif moyen de faire éclater son éblouissante clarté ?

VIII.

It is undoubtedly true that no one can confer a right upon himself, but it would be rash to assert that tacit consent on the part of States to the activities of an international organisation was incapable of creating a right for the latter.

The action taken on various and repeated occasions during the course of the last two years, on the strength of a document, by men some of whom themselves drafted the document, and continued during eighteen months without any protest from any of the States which had bound themselves by this document, constitutes, at the present time, one of the strongest arguments against an interpretation which would involve the repudiation of the action taken.

IX.

When a text which is clear, certain, precise and official, is quite unexpectedly brought into dispute, does not a definite statement of intention, clearly expressed in preparatory negotiations, formulated again without opposition at a plenary session and further reaffirmed at the moment when a new State was about to append its signature, constitute for all thinking people a genuine and indisputable proof whereby the striking clearness of such text may definitely be demonstrated?

Annexe 27.

DISCOURS PRONONCÉ PAR M. JOUHAUX
(représentant la Fédération internationale des Syndicats)
A LA SÉANCE PUBLIQUE DU 10 JUILLET 1922.

Monsieur le Président,

Messieurs les Juges,

Je tiens tout d'abord à vous remercier de m'avoir fait l'honneur de m'appeler à déposer devant vous.

Vous comprendrez que je n'ai pas l'outrecuidance de parler en juriste, car, pour moi, le droit est malheureusement ma partie faible. Je parlerai selon les faits, en conscience, en logique, estimant que le droit international s'appuie surtout sur la logique et sur la raison.

La question qui nous amène devant vous ne peut pas être examinée seulement à la lumière des textes transposés dans les livres; elle doit être aussi étudiée en tenant compte des circonstances dans lesquelles elle est née, de l'atmosphère dans laquelle elle a évolué, en un mot, de l'état d'esprit des instigateurs et des rédacteurs de cette partie du Traité de Paix.

Etudiant la question de la compétence universelle du Bureau international du Travail, en tenant compte des circonstances mêmes dans lesquelles a été émise cette notion nouvelle du droit ouvrier, il n'est pas possible de déclarer qu'à un moment quelconque les rédacteurs de la Partie XIII du Traité de Versailles aient voulu apporter la moindre restriction à cette compétence universelle.

Lorsque les Gouvernements alliés et associés ont pris la décision de constituer la Commission de législation internationale du Travail, lorsqu'ils ont demandé à cette Commission de rédiger une déclaration et des articles qui constitueraient en quelque sorte les droits du travail, ils ont répondu à un désir de l'opinion publique, à des aspirations qui s'étaient fait jour au cours de la guerre, qui n'avaient fait que grandir, et qui devaient trouver leur épanouissement, leur réalisation, au moment où se discutaient les conditions générales de la Paix.

13.

Annex 27.

SPEECH BY M. JOUHAUX

(representing the International Federation of Trades Unions),

AT THE PUBLIC SITTING ON JULY 10TH, 1922.

[*Translation.*]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

I should like, in the first place, to thank you for the honour you have conferred upon me by calling on me to address the Court. I shall not presume to speak as a lawyer, since my knowledge of law is limited. I shall conscientiously and logically follow out the facts, since I believe that international law is essentially based on logic and reason.

The question which has brought us before you cannot be considered simply in the light of texts inscribed in books ; it must also be examined, taking into account the circumstances in which it arose, the atmosphere in which it was evolved : in a word, the state of mind of the persons responsible for the framing of that part of the Treaty of Peace.

A careful examination of the question of the universal competence of the International Labour Office, taking into account the circumstances in which this new conception of the rights of the worker was evolved, makes it impossible to assert that the authors of Part XIII of the Treaty of Versailles ever, at any time, intended to impose any restriction on its universal competence.

When the Allied and Associated Governments decided to constitute the Commission on International Legislation, when they requested this Commission to draft the declaration and Articles which were in effect to form a charter of the rights of Labour, they were responding to a state of public opinion, to aspirations which had become manifest during the war and had continued to assume larger proportions until they attained their full force and the realisation of their aims at the time when the general conditions of peace were being discussed.

Je ne pense pas que si l'on examine les faits au moment où s'élaborait la Partie XIII, il puisse venir à l'idée de personne de déclarer qu'il y avait, tant dans l'esprit des gouvernements que dans l'esprit de ses rédacteurs, la moindre volonté de n'accorder les droits nouveaux du travail qu'à une catégorie spéciale de travailleurs, en réalité, à la minorité du monde du travail, laissant ainsi en dehors de ces droits la majorité des producteurs, et la plus utile pour la vie des nations.

Je tiens surtout à appeler votre attention sur ce fait que, s'il avait été dans les intentions de ceux qui ont convoqué la Commission de législation internationale du Travail, et des rédacteurs de la Partie XIII, d'apporter une restriction quelconque à la portée de ces droits nouveaux qui allaient s'instituer, ils n'auraient pas manqué de le mentionner, d'autant plus qu'il s'agissait, je le répète, de la grande majorité des classes productrices. Il ne peut donc pas être question de l'incompétence du Bureau international en matière de travail agricole. La discussion qui s'est instituée dans la Commission de législation internationale du Travail ne laisse à cet égard aucun doute dans l'esprit de ceux qui ont pris part à ses travaux. Non seulement il y a les textes, non seulement il y a les déclarations, mais il y a aussi l'esprit dans lequel ces déclarations ont été faites.

Au début de mes observations, permettez-moi de retracer à grands traits la naissance, si je puis m'exprimer ainsi, de la Partie XIII du Traité.

Je vous ai dit que les Gouvernements des Puissances alliées et associées avaient répondu à un sentiment général de l'opinion publique en constituant cette Commission de législation internationale du Travail et en lui demandant de rédiger la Partie XIII pour inclure dans le Traité général de Paix les droits nouveaux du Travail. Cela est démontré non seulement par toute la littérature qui a vu le jour pendant la guerre, par les affirmations qui ont été faites aussi bien dans les Etats belligérants que chez les neutres, mais encore et surtout par l'affirmation nette de la volonté des travailleurs organisés dans leurs syndicats, y compris les travailleurs agricoles, qui, en 1916, se sont réunis à Leeds en une séance à laquelle ont pris part les ouvriers organisés des Etats alliés et des pays

I do not think that, after a careful examination of the position at the time of the drafting of Part XIII, any one can come to the conclusion that it was either the intention of the Governments, or the intention of the authors of Part XIII only to grant the new rights of labour to a particular category of workers, in fact to a minority of the Labour world, leaving a majority of producers — the most important part from the point of view of national life — outside the scope of these rights.

I should like particularly to bring to your notice the fact that, if those who convened the Commission on International Labour Legislation and the authors of Part XIII had intended to make any restriction with regard to the scope of these new rights which were to be introduced, they would undoubtedly have said so, particularly if, as I have said, the great majority to the producing classes were thereby concerned. There cannot, therefore, be any doubt as to the competence of the International Labour Office in agricultural labour questions. The discussion which took place in the Commission on International Labour Legislation leaves no uncertainty in this respect in the minds of those who took part in its work. Not only are there the texts, not only are there the statements made, but there is also the intention underlying these statements.

At the outset of my remarks, may I venture to trace in broad outline the history of the birth, if I may so express myself, of Part XIII of the Treaty.

As I have already said, the Governments of the Allied and Associated Powers had responded to a general expression of public opinion by the constitution of this Commission on International Labour Legislation and by requesting it to draft Part XIII, with a view to including the new rights of labour in the general Treaty of Peace : this assertion is borne out not only by all the literature on the subject which appeared during the War, by the statements which were made both in belligerent and neutral States, but also and more particularly by the clear indication of the will of the workers, including agricultural labourers, organised in their trades unions at a meeting held in 1916 at Leeds, where the organised workers of neutral and Allied States assembled, in order to decide,

neutres, pour décider, après examen, quelles étaient les conditions préalables à l'établissement d'une paix durable.

Ces conditions préalables, les représentants des organisations ouvrières réunis à Leeds ont déclaré qu'elles étaient dans la reconnaissance internationale des droits nouveaux du travail, dans l'uniformisation des conditions du travail dans le monde.

A Leeds donc, en 1916, s'affirmait déjà une pensée de la classe ouvrière des Etats alliés unis à un certain nombre de pays neutres.

L'année suivante, en 1917, se réunissait à Berne une autre Conférence de travailleurs organisés, à laquelle assistaient les délégués des organisations ouvrières des Etats ex-ennemis, ainsi qu'un certain nombre de représentants des travailleurs des pays neutres.

Là encore, les représentants des diverses organisations syndicales présents confirmaient les décisions prises à Leeds en 1916, et affirmaient, à leur tour, au-dessus de la voix des canons, la volonté des travailleurs qu'ils représentaient, de considérer que la paix durable et stable ne pouvait être définitivement fixée qu'à condition qu'à sa base figurassent la reconnaissance internationale des droits du Travail et l'uniformisation des conditions du travail à travers le monde.

Ainsi, au cours de la guerre, alors qu'il n'était pas possible aux travailleurs de tous les pays de se réunir et d'examiner en commun les conditions générales de leur existence future, en raison des impossibilités matérielles dues à la guerre, la pensée a toujours été la même : à Leeds comme à Berne, ce fut la volonté de voir inscrite, dans le Traité de Paix, la reconnaissance formelle des droits du Travail.

Une telle volonté, une telle aspiration, ne pouvaient manquer d'influencer ceux qui ont la charge de gouverner les peuples, et les gouvernements avaient le devoir d'écouter ces aspirations et d'essayer de les traduire en des textes qui leur donnent satisfaction.

Mais ce n'est pas tout. La Commission de législation internationale du Travail s'est réunie à Paris, au mois de février 1919. Au moment même où commençaient ses travaux se

after due consideration, what preliminary conditions were necessary for the establishment of a lasting peace.

The representatives of the workers' organisations assembled at Leeds declared these preliminary conditions to be the international recognition of the new rights of labour, and the application of uniform labour conditions in the world.

In 1916, therefore, at Leeds, this idea was establishing itself in the minds of the working classes of the Allied States, together with those of a certain number of neutral countries.

In the following year, in 1917, another Conference of organised workers assembled at Berne. At this Conference, delegates of the workers' organisations of ex-enemy States, as well as a certain number of the delegates of the workers of neutral countries, were present.

On this occasion, again, the representatives of the different trade union organisations who were present confirmed the decisions taken in 1916 at Leeds, and making their voices heard above the sound of guns, announced, in their turn, the will of the workers whom they represented, who considered that a durable and stable peace could not be definitely established unless the international recognition of the rights of Labour and the application of uniform labour conditions in the world were to be taken as its basis.

Thus, in the course of the War, when it was impossible for the workers of all countries to assemble and examine in common the general conditions of their future existence, owing to material impossibilities caused by the same idea constantly prevailed : at Leeds as at Berne, a desire was expressed that the Treaty of Peace should include a provision formally recognising the rights of Labour.

Such a desire, such an aspiration, could not fail to influence those who were entrusted with the government of nations, and the Governments had the duty of responding to these aspirations and of endeavouring to translate them into terms which would give satisfaction.

But that is not all. The Commission on International Labour Legislation assembled at Paris in the month of February 1919. At the time it was commencing its duties, a new

réunissait à Berne une nouvelle conférence internationale syndicale. A cette conférence participaient l'ensemble des pays européens, ainsi que des représentants du Canada et des Etats-Unis d'Amérique. Cette Conférence, que je puis qualifier de mondiale, confirmait solennellement les décisions de Leeds de 1916 et de Berne de 1917 ; elle se prononçait sur un programme général qui, reprenant les déclarations de principe intervenus dans les deux réunions, apportait des propositions pratiques pour la rédaction du Préambule et de la Partie XIII, propositions qui se confondaient, dans une large mesure, avec la rédaction de la délégation anglaise, laquelle, je le rappelle, fut la base même de la discussion au sein de la Commission de législation internationale du Travail.

Je crois donc avoir établi que c'est en réponse à l'opinion publique universelle que les Gouvernements alliés ont décidé la constitution de la Commission internationale de législation du Travail et lui ont donné pour mandat de rédiger la Partie XIII. Non seulement ils suivaient l'opinion publique universelle, mais ils répondaient encore à une conception nouvelle qui s'était fait jour au cours de la guerre et qui voulait consacrer solennellement les principes pacifiques suivant lesquels l'évolution du monde doit se produire, conception qui tendait à écarter la force et la violence des rapports entre les hommes.

On voulait à ce moment déterminer le droit, écarter la violence. Au moment même où se formulait cette conception générale des rapports nouveaux entre les collectivités humaines, entre les groupements particuliers de ces collectivités, comment aurait-il pu venir à la pensée des auteurs de la Partie XIII d'exclure une catégorie quelconque des dispositions qui allaient être prises ?

On a parlé ici — les journaux m'en ont apporté l'écho — de l'analogie que l'on pouvait établir entre la Déclaration des droits de l'Homme et la Partie XIII du Traité ; on a dit que cette Partie XIII constituait la Déclaration des droits du Travail : si cela est, comment a-t-on pu ajouter ensuite que la comparaison de ces deux déclarations permettait de croire que la Partie XIII ne s'appliquait pas au monde du travail agricole ?

International Trade Union Conference was assembling at Berne. All European countries, as well as the representatives of Canada and the United States of America, participated in this Conference. This Conference, which I might call a World Conference, solemnly reaffirmed the decisions taken at Leeds in 1916 and at Berne in 1917; it announced a general programme, which, while adopting the principles laid down at these two meetings, put forward practical proposals for the elaboration of the Preamble and Part XIII, proposals which were to a large extent identical with those of the draft of the English delegation, which formed, I would remind you, the actual basis of the discussion in the Commission on International Labour Legislation.

I think I have established that it was in response to a universal public opinion that the Allied Governments decided to constitute the Commission on International Labour Legislation and entrusted it with the task of drafting Part XIII. But it was not only in response to universal public opinion, it was also in response to the requirements of a new conception which had come to light in the course of the War and which had for its object the solemn affirmation of those peaceful principles which were to be the foundations of the future evolution of the world, a conception which tended to the exclusion of force and violence from human relations.

A desire was shown at this moment to establish law and abolish violence. At the very moment when this general conception of the new relations between communities, or between the individual groups of such communities was being formulated, how could it occur to the minds of the authors of Part XIII, to exclude any category of persons from the provisions which were about to be laid down?

Reference has been made here — I have learnt this from the Press — to the analogy which might be drawn between the Declaration of the Rights of Man and Part XIII of the Treaty; it was said that Part XIII constituted the Declaration of the rights of Labour. If this were so, how could it, then, be asserted that a comparison between these two declarations was consistent with the contention that Part XIII does not apply to the world of agricultural labour?

Comment est-il possible de concevoir qu'après avoir parlé de la Déclaration des droits de l'Homme, qui s'appliquait à l'universalité des citoyens, qui fondait un droit nouveau sur les obligations et les devoirs nouveaux de tous les citoyens sans aucune exception, on déclare que la Partie XIII, qui est, pour le monde du travail, l'acte solennel qu'était la Déclaration des droits de l'Homme pour l'ensemble des citoyens, ait pu être restrictive pour une partie quelconque de ce monde du travail ?

Poser la question, c'est la résoudre.

Il ne serait pas venu à l'idée des rédacteurs de la Déclaration des droits de l'Homme de considérer qu'une partie quelconque de la collectivité humaine pouvait en être exclue. De même, il ne pouvait venir à l'idée des auteurs et des rédacteurs de la Partie XIII qu'une partie du monde du travail puisse être exclue du bénéfice du droit nouveau qui allait être institué.

La preuve s'en trouve, d'ailleurs, dans les discussions qui ont eu lieu au sein de la Commission de législation internationale du Travail.

On a soutenu ici la thèse que la compétence du Bureau international du Travail n'existe pas en matière agricole et, pour le démontrer, on a déclaré que chaque fois que la question des travailleurs agricoles s'est posée au sein de la Commission de législation internationale du Travail, les propositions qui étaient faites avaient été rejetées.

Il est évident que si l'on s'en tient à un exposé aussi partial des faits, si l'on ne tient compte que des décisions et des résolutions adoptées, et non de la discussion qui les a précédées, on peut être amené à dire que la compétence du Bureau international du Travail n'existe pas en matière de travail agricole, bien qu'il y ait une incompatibilité absolue entre une telle déclaration et l'esprit du préambule de la Partie XIII.

Mais c'est là affaire d'interprétation personnelle. Cependant, si l'on veut interpréter les faits en toute conscience, en toute logique, en dehors de toute préoccupation politique, il faut examiner la décision intervenue et en même temps les conditions dans lesquelles elle est intervenue, les raisons pour lesquelles elle a été prise. Quelle valeur aurait un jugement

How can one possibly, for a moment, imagine, after referring to the Declaration of the Rights of Man, which applied to all citizens alike and which laid down a new law as to the new obligations and rights of all citizens without exception, that Part XIII, which constitutes an act of the same solemnity for the world of Labour as was the Declaration of the Rights of Man for all citizens, could be inapplicable to a certain portion of the Labour world ?

The mere statement of the question indicates its solution.

It would never have occurred to the authors of the Declaration of the Rights of Man to consider that a certain portion of the community could have been excluded ; similarly, it could never have occurred to the authors of Part XIII that a portion of the Labour world could be excluded from the benefits of the new law which was to be established.

Moreover, this can be proved by the discussions which took place in the Commission on International Labour Legislation.

It has been maintained before this Court that the competence of the International Labour Office does not extend to agricultural questions, and in support of this opinion it has been asserted that on each occasion when the question of agricultural labour was raised at the Commission on International Labour Legislation, the proposals made were rejected.

Admittedly, on the basis of such a biased statement of the facts and assuming that only the decisions and resolutions actually adopted are taken into account, and not the discussions which preceded their adoption, it is possible to conclude that the competence of the International Labour Office does not extend to agricultural labour, although such a condition is entirely incompatible with the spirit of the Preamble of Part XIII.

But that is merely an individual interpretation. If one desires to interpret the facts conscientiously and logically and apart from any political considerations, one must not only examine the decision that was taken, but also the conditions under which it was adopted and the reasons for its acceptance. What weight would be attached to a judgment, if the judges

si des juges se contentaient de prononcer leur sentence ? Ceux qui liraient cette sentence pourraient-ils se rendre compte des raisons véritables qui l'ont dictée ? Evidemment non, et ils la considéreraient comme la volonté personnelle et quelque peu arbitraire des juges, puisque ceux-ci auraient oublié d'éclairer l'opinion sur les raisons de leur attitude.

C'est ce que l'on a fait ici en prétendant que les décisions de la Commission de législation internationale du Travail — laquelle a rejeté les propositions soit de M. Loucheur, soit de M. Colliard, — impliquaient l'incompétence du Bureau international du Travail en matière de législation du travail agricole.

Tout autre est la raison de la décision prise par les membres de la Commission de législation internationale du Travail.

C'est que, tout d'abord, sur cette question est venue s'en greffer une autre. La première question qui s'est posée était celle de la double représentation gouvernementale dans les Conférences internationales du Travail : vous pensez bien qu'à ce moment, ceux qui représentaient les intérêts des travailleurs apportaient évidemment la thèse la plus simple, la plus démocratique, si je puis m'exprimer ainsi, celle qui consistait à réclamer l'égalité de représentation au sein des Conférences internationales du Travail.¹

Que nous répondait-on à ce moment ? M. Loucheur — on l'a cité ici, qu'il me soit permis de le citer également — déclarait « que dans la mesure où il s'agit de préparer les instruments diplomatiques, les gouvernements doivent avoir une plus forte représentation. . . » Il estimait donc — c'est à retenir — que les conférences internationales engageaient tellement la responsabilité des gouvernements qu'il était nécessaire à ceux-ci d'avoir dans ces conférences une double représentation,

Mais si je rappelle cette déclaration de M. Loucheur, c'est pour bien montrer que la question de compétence en ce qui concerne le travail agricole avait été admise par la Commission de législation internationale du Travail, puisque, lorsqu'il s'est agi de cette question particulière, la réponse des délégués

were content with the pronouncement of their sentence? Could those who would read such a sentence realise the real grounds upon which it was based? Undoubtedly not; they would consider that such a sentence was the personal and rather arbitrary expression of the will of the judges, since they had omitted to enlighten public opinion as to the motives for their decision.

This is what was done in this case, when it was alleged that the decisions of the Commission on International Labour Legislation — which had rejected the proposals of M. Loucheur and of M. Colliard, — implied that the International Labour Office was not competent as regards legislation for agricultural labour.

The decision adopted by the members of the Commission on International Labour Legislation was based on totally different grounds.

In the first place, another question was engrafted upon this one. The first question which arose was whether Governments should be represented by their delegates at International Labour Conferences. You may be quite sure that, at that time, those who represented the interests of labourers were in favour of the simplest and — if I may say so — the most democratic solution, which consisted in claiming equal representation at International Labour Conferences.

What was the answer we received at that time? M. Loucheur, — he has already been quoted; may I venture to quote him again? — said “in so far as diplomatic documents are to be drawn up, the Governments possess a fuller representation . . .” He was thus of the opinion, and this should be noted, that international conferences so much involved the responsibility of Governments that it was necessary for them to be represented by two delegates at conferences.

My reason for referring to M. Loucheur's declaration is in order clearly to demonstrate that the competence of the Organisation as regards agricultural labour was recognised by the Commission on International Labour Legislation, since, when this particular question was being considered, the reply of the

gouvernementaux fut que la représentation des intérêts agricoles serait incluse dans la représentation des gouvernements au sein des Conférences internationales du Travail. Ainsi, après avoir considéré que la question agricole était d'importance capitale, les gouvernements ont déclaré que c'étaient eux qui avaient le devoir de représenter les intérêts agricoles au sein des Conférences internationales du Travail.

Dès lors, comment peut-on admettre que ces mêmes gouvernements, ayant affirmé leur volonté d'être les représentants des intérêts agricoles, aient déclaré qu'ils n'ont plus compétence pour les représenter ? Une telle interprétation ne s'explique que par des raisons politiques qui n'ont rien à voir dans le débat institué devant vous — raisons qui, j'en ai la certitude, ne pèseront pas d'un grand poids dans la décision de justice que vous avez à rendre.

Mais, en réalité, en étudiant les discussions qui ont eu lieu à la Commission de législation internationale du Travail, on se rend compte que, si cette dernière n'a pas accepté les propositions qui lui étaient faites au sujet du travail agricole, c'est uniquement parce qu'elle estimait que cette question avait reçu satisfaction grâce au sens général que devait avoir le mot anglais « *industrial* ».

C'est sir Malcolm Delevingne, représentant de la Grande-Bretagne, qui, dans la Commission, déclarait que mot *industrial* ne pouvait pas avoir le sens restrictif du terme français « industriel », que le terme anglais couvrait l'ensemble des travailleurs, qu'ils appartenissent à l'agriculture, au commerce ou à l'industrie.

Après lui, c'est M. Butler, son adjoint, qui déclare :

« Il n'est pas toujours possible de distinguer nettement le travail agricole du travail industriel. D'ailleurs, le mouvement syndical agricole est englobé dans le mouvement général d'organisation syndicale. Les ouvriers ruraux seront donc représentés comme les autres catégories de travailleurs et la latitude laissée par le projet anglais de désigner, comme délégués suppléants, des conseillers techniques, leur permettra de faire entendre leur voix dans les questions qui les intéressent. »

Government delegates was that agricultural interests would be represented by the Government representatives at the International Labour Conferences. Having adopted the view that the agricultural question was of capital importance, the Governments declared that it was their duty to represent agricultural interests at International Labour Conferences.

This being so, how can it be asserted that the same Governments which had demonstrated their intention to represent agricultural interests had declared that they were no longer competent to do so? Such an interpretation can only be explained, I repeat, by political motives, which have nothing to do with the question before the Court, motives which I am certain will have no weight as regards the judicial decision which the Court has to render.

But, in reality, in studying the discussion which took place in the Commission on International Labour Legislation, we come to see that, although this Commission did not accept the proposals which had been submitted on the question of agricultural labour, this was solely because it considered that the matter was already covered by the general meaning to be given to the English word "industrial".

Sir Malcolm Delevingne, the British representative, declared in the Commission that the word "industrial" had not the limited meaning of the French word "*industriel*", and that the English expression covered all workers, whether engaged in agriculture, commerce or industry.

After him, Mr. Butler, his assistant, made the statement that : —

"Agriculture could not, however, be sharply distinguished from other industries, especially as the agricultural workers were organised as part of the general trade union movement; they would therefore be represented like any other class of workers, and the facilities given by the British scheme for the nomination of advisers as substitutes would afford them ample opportunity of being heard on questions which concerned them."

M. Butler précisait ainsi l'affirmation apportée quant à l'interprétation du mot *industrial* par sir Malcolm Delevingne. En même temps il faisait apparaître un autre point de vue, qu'il est peut-être bon d'examiner brièvement ici et qui démontre que les délégués des gouvernements à la Conférence internationale du Travail ont eu la volonté de représenter les intérêts agricoles.

« Il n'a pas été possible », dit M. Butler, « de distinguer nettement le travail agricole du travail industriel Cela veut dire que, même pour l'Angleterre, où il y a cependant plus d'un million de travailleurs agricoles, il y a encore des situations dans lesquelles l'ouvrier est à la fois agriculteur et ouvrier d'usine, et qu'il est difficile de définir à quel moment le droit doit s'arrêter pour lui : est-ce au moment où il fait le travail agricole ? est-ce au moment où il fait le travail industriel ? »

Evidemment, cela est difficile à définir. Mais peut-on en prendre argument pour dénier au Bureau international du Travail la compétence en matière de législation du travail agricole ?

Comment ! Parce que des ouvriers seraient à la fois occupés à un travail industriel et à un travail agricole, ils n'auraient pas le droit au bénéfice des garanties que donne aux travailleurs la Partie XIII du Traité ? Ils ne bénéficieraient pas des conventions internationales adoptées par les Conférences internationales du Travail, parce qu'ils considèrent que leur tâche n'est pas finie lorsqu'ils quittent l'atelier ? Ils seraient exclus des droits nouveaux parce que, dans les jours de chômage, à certaines périodes de l'année, ils se livrent à des travaux agricoles et rendent ainsi un service plus considérable à la collectivité ? C'est là une thèse qui, évidemment, ne peut pas être soutenue.

Et puis, il est une autre considération qui doit retenir votre attention. A l'heure où l'on parlait d'uniformiser les conditions du travail à travers le monde, on n'a pas voulu établir de distinctions, on n'a pas voulu créer des catégories de travailleurs, donner aux travailleurs agricoles une place particulière dans la représentation ouvrière. Ou bien alors, les travailleurs agricoles ayant une représentation spéciale

This is the explanation given by Mr. Butler of the statement made by Sir Malcolm Delevingne as regards the interpretation of the word "industrial". At the same time, he referred to another consideration which it may be well shortly to examine at this stage and which clearly shows that the Government delegates to the International Labour Conference were willing and anxious to represent agricultural interests.

"Agriculture," said Mr. Butler, "could not be sharply distinguished from other industries . . . This means to say that, even in the case of England, where there are, however, more than a million agricultural workers, circumstances still exist in which a worker may be at the same time an agricultural labourer and a factory worker, and that it is difficult to state exactly where his rights acquired under the Treaty begin or end. Is it when he is doing agricultural work or is it when he is doing industrial work?"

Obviously this is a very difficult point to decide. Can it, however, be used as an argument to deny the competence of the International Labour Office with regard to agricultural labour legislation?

Can it be that, because workers are engaged both in industrial and agricultural work, they are not entitled to benefit from the guarantees afforded to workers by Part XIII of the Treaty? Are they to be deprived of the benefits of international conventions adopted by International Labour Conferences because they consider that their task is not ended on leaving the workshops? Are they to be excluded from these new rights because, in times of unemployment and at certain periods of the year, they engage in agricultural work and thus render greater service to the community as a whole? This is obviously a quite untenable position.

There is another consideration to which I would draw your attention. When men were speaking of introducing uniformity in labour conditions throughout the world, there was no intention of creating distinctions, of classifying workers in various categories, or of giving agricultural workers a special place in the representation of Labour. Supposing that agricultural workers had special representatives at the International

dans les Conférences internationales du Travail, il aurait fallu également instituer une représentation particulière pour les employés de commerce, pour les travailleurs maritimes, etc., et l'on en serait arrivé ainsi à élargir inconsiderément le nombre des délégués prenant part aux Conférences, peut-être à dresser des intérêts particuliers les uns en face des autres, dans des réunions qui ne doivent étudier que l'intérêt général, peut-être même (étant donné leur nombre) à faire aux travailleurs agricoles une situation privilégiée par rapport au monde du travail industriel.

Voilà la raison véritable pour laquelle la Commission de législation internationale du Travail n'a pas accepté les propositions qui lui étaient faites.

Et vous devez bien comprendre, Messieurs, que si telles n'avaient pas été les raisons, si l'on n'avait pas admis que le mot *industrial* couvrît l'ensemble des producteurs, l'ensemble de la production, si l'on avait voulu exclure une partie quelconque du monde du travail du bénéfice des dispositions de la Partie XIII, vous retrouveriez aux procès-verbaux des séances de la Commission les protestations énergiques de tous ceux qui représentaient plus spécialement les intérêts des ouvriers. Est-ce que nous aurions pu accepter, nous, qu'on déclarât qu'au moment où nous participions à l'établissement d'un droit nouveau, une partie de nos camarades n'en auraient pas le bénéfice ? Non seulement nous aurions protesté, mais nous aurions immédiatement quitté la salle ! Nous n'aurions pas pu laisser se créer cette injustice à l'égard de ceux que, d'un autre côté, l'on considérait comme les éléments vitaux pour la continuité de la vie des nations, que l'on considérait aussi comme ayant le plus contribué à la victoire du droit. Nous aurions protesté et vous retrouveriez cette protestation dans les procès-verbaux des séances de la Commission de législation internationale du Travail.

Il ressort donc clairement, de ce que je viens de dire, que dans l'esprit des membres de la Commission de législation internationale du Travail, la compétence de l'Organisation permanente internationale s'affirmait dans le sens même du préambule de la Partie XIII, c'est-à-dire dans le sens

Labour Conferences, we should have had to make provision for special representatives of workers engaged in commerce, sailors, etc., and the result would have been that in this way the number of delegates taking part in the Conferences would have been increased beyond measure. Perhaps also opposition would be aroused between individual interests at meetings the purpose of which is to consider general interests ; perhaps the result might even be that, owing to their numbers, agricultural workers would obtain a privileged position as compared with industrial labour.

This is the real reason why the Commission on Labour Legislation did not accept the proposals made to it.

The Court will, moreover, realise that, supposing for a moment that these had not been the reasons, and that the word "industrial" had not been considered as covering producers and production as a whole, and supposing that there had really been an intention to exclude some portion of the Labour world from profiting by the provisions of Part XIII, one would find in the minutes of the Commission's meetings energetic protests from all those who more particularly represented the interests of the workers. Would it have been possible for us to agree to the exclusion of some of our comrades from the benefits of those new rights, in the establishment of which we were taking part ? Not only should we have protested, but we should immediately have left the meeting. We could not have allowed the commission of such an act of injustice towards those who, in other respects, are regarded as an element essential for the continuity of national life and who are further regarded as having contributed in a great measure towards the victory of right and justice. We should have protested, and you would have found our protests recorded in the minutes of the meetings of the Commission on Labour Legislation.

The foregoing clearly shows that the members of the Commission on International Labour Legislation intended that the competence of the International Labour Organisation should be interpreted in the sense of the Preamble of Part XIII, that is to say, in a universal sense, and that there was never any

universel, et qu'il ne pouvait être question d'interdire au Bureau international du Travail de s'occuper du travail agricole.

Cela est vrai par ce que nous venons de voir au cours des discussions qui ont eu lieu dans la Commission de législation internationale ; cela est vrai encore si l'on se reporte à la déclaration faite par M. Vandervelde, membre de la dite Commission, à la séance publique du Congrès de la Paix, et dans laquelle, d'accord avec M. Fontaine, directeur de l'Office du Travail en France, et qui, par conséquent, pouvait être considéré comme représentant les sentiments du Gouvernement français en l'occurrence, il faisait la proposition suivante : « Je propose de dire « travailleurs salariés », et il ajoutait qu'il avait toujours été entendu, pendant les travaux de la Commission, que la législation internationale du Travail devait s'appliquer aussi bien aux salariés de l'agriculture qu'aux salariés de l'industrie.

C'est à la suite de cette déclaration que la Conférence approuva à l'unanimité l'article 427 avec la modification proposée par M. Vandervelde.

Cette décision de la Conférence confirmait solennellement le point de vue de la Commission de législation internationale du Travail. Elle liait les gouvernements dans l'interprétation générale et sociale de la Partie XIII du Traité de Paix ; elle ne permettait plus de restrictions ; elle faisait obligation à ceux qui allaient avoir à parler sur le Traité de Paix, à le communiquer aux représentants des autres gouvernements, de tenir compte de la décision qui venait d'être prise.

Cela est tellement vrai que, lorsque M. Clémenceau est appelé à répondre au comte de Brockdorff-Rantzau au sujet de cette Partie XIII, il déclare que, « étant donné que les travailleurs agricoles ne sont pas généralement organisés, il convient que les gouvernements représentent leurs intérêts. »

Il affirme donc à ce moment la compétence du Bureau international, la compétence des Conférences internationales du Travail en matière de travail agricole ; il l'affirme parce que l'on est alors au lendemain de la fin des travaux de la Conférence et qu'il a mission, en tant que Président, d'interpréter les décisions prises, non seulement dans leur texte, mais aussi dans leur esprit. Il ne lui est pas possible à ce

question of forbidding the International Labour Office to devote its attention to agricultural labour.

The truth of this assertion is shown by a reference to the discussions which took place in the Commission on International Labour Legislation. It is also shown by the declaration made by M. Vandervelde, a member of the Commission, at the public meeting of the Peace Congress, in the course of which, with the support of M. Fontaine, Director of the French Labour Office, — who might therefore be considered as representing the sentiments of the French Government on the question — he made the following proposal : “I propose to use the expression ‘wage-earners’ ”, and added that it had always been understood during the work of the Commission that international labour legislation should apply equally to agricultural and industrial wage-earners.

It was after this declaration that the Conference unanimously approved Article 427, with the amendment proposed by M. Vandervelde.

The decision thus taken by the Conference was the solemn confirmation of the views adopted by the Commission on Labour Legislation. It was binding upon the Governments, as regards the interpretation, both general and industrial, of Part XIII of the Peace Treaty ; it was inconsistent with further restrictions, it bound those who had to discuss the Peace Treaty, or to communicate it to the representatives of other Governments, to have due regard to the decisions taken.

So true is this that, when M. Clémenceau had to reply to Count Brockdorff-Rantzau with regard to Part XIII, he stated that : “Having regard to the fact that agricultural workers are not, as a general rule, organised, the Governments will have to represent their interests.”

In making this statement, he affirms both the competence of the International Labour Office and the competence of the International Labour Conferences as regards agricultural labour. He does so because, the work of the Conference being terminated, it is his duty as President to interpret the decisions taken as regards both the letter and the spirit. He cannot fail at such a time to remember the decisions taken with regard to

moment de ne pas se souvenir de la décision intervenue concernant l'article 427 ; par suite, il ne peut déclarer que le travail agricole sera exclu de la discussion des Conférences internationales du Travail.

Plus tard encore, lorsque le Gouvernement hongrois considère la Partie XIII comme restrictive et déclare qu'elle ne peut s'appliquer qu'aux travailleurs industriels, les représentants des Puissances alliées et associées répondent que l'Organisation permanente du Travail vise tous les travailleurs, que les Conférences internationales du Travail ont pour mission de proposer des conventions internationales qui s'appliquent à l'industrie, au commerce, à l'agriculture, que le préambule de la Partie XIII souligne la portée universelle de l'Organisation permanente du Travail.

On peut s'arrêter à cette dernière citation. Elle est la confirmation de tout ce que je viens de dire ; elle homologue ce qui était dans l'esprit même des rédacteurs de la Partie XIII ; elle ne permet plus de confusion. A une question précise qui leur est posée, les Gouvernements de l'Entente, qui ont à appliquer le Traité de Paix, répondent, d'une façon non moins précise, que la Partie XIII est universelle, qu'elle vise tous les travailleurs, qu'elle s'applique aux travailleurs agricoles comme aux travailleurs industriels, comme au travail commercial.

Peut-il y avoir, dans la suite, une autre interprétation ? Peut-on aujourd'hui — ce serait un argument après coup — après la déclaration solennelle de la Conférence générale de la Paix, après l'adhésion sans réserve des gouvernements à la Partie XIII du Traité, dire qu'il y a eu erreur d'interprétation, et que la compétence du Bureau international du Travail en matière agricole n'a jamais été résolue ? Alors, il faut retirer de la circulation la lettre de M. Clémenceau au comte de Brockdorff-Rantzau, la réponse des Alliés au Gouvernement hongrois ; il faut retrancher de la discussion de la Conférence de la Paix tout ce qui a eu trait à l'article 427 ; il faut ignorer l'attitude de M. Vandervelde ; il faut déclarer qu'il n'y a pas eu unanimité pour accepter la proposition faite par M. Vandervelde ; il faut, en un mot, se dresser contre tous les faits qui, dans la discussion comme dans les

Article 427. He cannot, therefore, declare agricultural labour to be outside the scope of the discussions of International Labour Conferences.

Still later, when the Hungarian Government considered Part XIII to be limited in scope and declared that it could apply only to industrial workers, the representatives of the Allied and Associated Powers replied that the Permanent Labour Organisation was intended to cover all workers, and that the duty of International Labour Conferences was to propose international conventions applying equally to industry, commerce and agriculture, and that the Preamble of Part XIII laid stress on the universal scope of the Permanent Labour Organisation.

I may conclude with this last reference. It confirms all that I have said ; it crystallises the intentions of the authors of Part XIII ; it prevents any possible misunderstanding. A definite question is put to the Governments of the Entente, whose duty it is to apply the Treaty of Peace, and they reply in equally precise terms that Part XIII is of universal application, that it includes all workers and that it applies to agricultural, industrial and commercial work alike.

After all this, is another interpretation possible? Is it possible, at the present time, after the solemn declaration made by the general Peace Conference, after the unreserved adherence of the Governments to Part XIII of the Treaty, to say that there was an error in interpretation, and that the question of the competence of the International Labour Office in agricultural matters was never resolved on? This would involve the withdrawal from circulation of M. Clémenceau's letter to Count Brockdorff-Rantzau and of the Allies' reply to the Hungarian Government ; it would involve cutting out from the discussions of the Peace Conference everything referring to Article 427 ; the attitude adopted by M. Vandervelde would have to be ignored ; it would have to be declared that M. Vandervelde's proposal was not unanimously adopted ; in a word, we should have to ignore all the evidence which, both as regards

votes, ont consacré la portée universelle de la Partie XIII.

Messieurs, j'ai terminé l'examen des circonstances et des conditions dans lesquelles s'est élaborée la Partie XIII du Traité de Paix. Permettez-moi d'ajouter encore quelques mots du point de vue social, pour caractériser la question posée devant vous.

En 1919, au sortir de ce grand événement douloureux que fut la guerre, après ce long calvaire des peuples, il était dans l'esprit de tous de faire apparaître le visage de la Justice pour reléguer le plus loin possible les visages sanglants de la force et de la violence. Après la nuit de la guerre, on voulait faire surgir le soleil de la Paix, parce que l'on estimait avec raison que c'est seulement sous ses rayons bienfaisants que l'humanité pouvait se reprendre à vivre, à regarder l'avenir, à espérer sortir des conditions douloureuses, désastreuses, dans lesquelles la guerre l'avait jetée.

La victoire ne prenait son sens général que pour autant qu'elle devenait la victoire du droit et qu'elle consacrait des principes nouveaux : c'est pour répondre à cette idée que la Partie XIII du Traité a été conçue, que le préambule en a été rédigé en ces termes que vous connaissez bien :

« Attendu qu'il existe des conditions de travail impliquant pour un grand nombre de personnes l'injustice, la misère et les privations, ce qui engendre un tel mécontentement que la paix et l'harmonie universelles sont mises en danger, et attendu qu'il est urgent d'améliorer ces conditions : par exemple, en ce qui concerne la réglementation des heures de travail, la fixation d'une durée maxima de la journée et de la semaine de travail, le recrutement de la main-d'œuvre, la lutte contre le chômage.... »

Je ne veux retenir de ce texte que la première partie, aux termes de laquelle il faut faire disparaître les causes d'injustice qui engendrent la misère et les privations, et apporter à ceux qui vont être appelés à redoubler d'efforts pour permettre à l'humanité de rétablir les bases positives de sa vie rationnelle des garanties contre les injustices sociales, comme aussi remédier à la situation misérable dans laquelle ils peuvent se trouver.

the discussion and as regards the vote taken, has affirmed the universal application of Part XIII.

I have completed my examination of the circumstances and conditions in which Part XIII of the Treaty was prepared ; if you will allow me, I shall add a few words from the point of view of the worker, in order to bring out clearly the features of the question before the Court.

In 1919, en emerging from that great disaster, the War, after the prolonged suffering endured by the nations, the universal hope was that the vision of Justice would appear and drive away the dread apparitions of violence and of armed force ; after the long night of War it was hoped that the Sun of Peace would rise ; for men felt that under its life-giving rays alone could mankind begin once more to live, to look forward to the future, to hope for escape from the lamentable and disastrous conditions to which the War had reduced them.

The victory was only a real one in so far as it was the victory of right over wrong, and gave consecration to new principles. For this purpose Part XIII of the Treaty was elaborated and its Preamble was drafted in the terms which are familiar to you :

“Whereas conditions of labour exist involving such injustice, hardship and privation to large numbers of people as to produce unrest so great that the peace and harmony of the world are imperilled and an improvement of those conditions is urgently required : as, for example, by the regulation of the hours of work, including the establishment of a maximum working day and week, the regulation of the labour supply, the prevention of unemployment”

Of this text I wish to allude only to the first part, which refers to the necessity of eliminating the causes of injustice which produce hardship and misery, and of providing those who are to be called upon to redouble their efforts in order to enable humanity to re-establish the real basis of its normal life, with guarantees against social injustice, and of improving the pitiful circumstances in which they are situated.

Regardez, avant la guerre, même après la guerre, les conditions dans lesquelles se débattent un certain nombre de travailleurs agricoles ; jetez un coup d'œil sur les maisons misérables qu'ils habitent, sur la nourriture insuffisante mise à leur disposition, sur les exigences de leur travail dues aux intempéries, et vous direz avec nous qu'en rédigeant ce préambule, les rédacteurs du Traité avaient bien dans l'esprit non seulement de diminuer la misère générale, mais aussi d'améliorer la situation lamentable dans laquelle ont vécu et malheureusement continuent encore à vivre, pour un grand nombre d'entre eux, les travailleurs agricoles.

On a voulu instituer un remède général à la misère, fixer le droit pour tous et non pas seulement pour quelques-uns. Croyez-vous que l'on aurait déclaré vouloir fixer le droit uniquement pour ceux qui, dans tous les pays, ont conquis de haute lutte la puissance nécessaire pour faire respecter leur situation, pour faire aboutir leurs revendications, et que l'on n'aurait pas conçu le droit pour ceux qui sont encore mineurs, inorganisés, pour ceux qui n'ont pas encore acquis la puissance d'expression ?

Mais alors, si l'on n'avait voulu que cela, on aurait simplement consacré un fait acquis ; on n'aurait pas obéi à une pensée humaine ; on aurait simplement consacré, pour essayer de la canaliser, une force qui existait déjà.

On ne peut pas croire que telle ait été la pensée des auteurs de la Partie XIII, au moment où ils instituaient la Commission de législation internationale du Travail, où ils rédigeaient cette partie du Traité. Non, Messieurs, c'est bien pour soulager la misère humaine, pour donner au monde du travail des droits nouveaux et des garanties nouvelles, c'est bien pour lui donner les conditions préalables au redoublement de l'effort qu'on allait lui demander, que fut instituée la Commission de législation internationale du Travail, que fut rédigée la Partie XIII du Traité et qu'elle fut incluse dans le Traité !

Alors, comment est-il possible que l'on vous demande de mutiler le droit, de déclarer que le droit n'a qu'une valeur circonstancielle et temporaire, déterminée par des raisons de circonstance et de politique ? Je ne crois pas que l'on puisse

Think of the conditions in which before the War, and even after the War, a number of agricultural labourers have been living ; take a glance at the miserable hovels in which they dwell, at the inadequate food placed before them, at the hardships which their work entails in consequence of the severities of climate, and you will say, as we do, that, in drafting this Preamble, the authors of the Treaty clearly intended, not only to diminish hardship generally, but also to improve the miserable conditions in which agricultural workers lived, and in which unfortunately a certain number of them still continue to live.

It was desired to institute a general form of relief for distress, to fix a law applicable to all and not merely to a part. Do you think that the intention can have been solely to establish a law for those who, in all countries, had by a hard struggle acquired the power necessary to make their position respected and to obtain the satisfaction of their claims, and that there can have been no idea of giving similar rights to those who were still minors and unorganised, for those who had not yet acquired the power of self-expression ?

If that was all that was intended, it would have simply been the confirmation of an accomplished fact ; this would have been no response to the demands of humanity ; it would merely have been the recognition of a force already in existence.

It cannot be believed that this was the idea of the authors of Part XIII, at the moment when they were constituting the Commission on International Labour Legislation, and were drafting this part of the Treaty. No, it was to relieve human distress, to give the Labour world new rights and new guarantees, to grant it the conditions precedent for the redoubling of the efforts which it was to be asked to make, that the Commission on International Labour Legislation was constituted, that Part XIII of the Treaty was drafted, was included in the Treaty.

How, then, is it possible that you should be asked to curtail those rights, to declare that they have only a circumstantial and temporary value, to be determined by circumstantial and political motives ? I maintain that such an assertion cannot

soutenir une telle affirmation. Autrement, s'il était possible de déclarer que le droit de 1919 ne peut pas être le droit de 1922, il n'y a plus qu'un moyen de se faire rendre justice : c'est de recourir à la violence, à la force.

Il ne peut pas en être ainsi. Le droit de 1919 reste le droit de 1922. Les raisons politiques ne peuvent mutiler les principes généreux sur lesquels a été basée la législation internationale du travail. Aujourd'hui comme hier, les mêmes raisons valent pour déterminer des droits nouveaux, pour apporter des garanties nouvelles ; les mêmes raisons valent pour ne pas exclure du bénéfice de ces droits et de ces garanties la grande majorité des masses productrices ; les mêmes raisons valent pour que le soleil de l'égalité, le soleil de la justice soit le même pour tous, pour que ses rayons conduisent les collectivités humaines vers le progrès, dans l'harmonie, dans la justice, et non dans la rivalité des intérêts particuliers !

be supported. Otherwise if it were possible to state that the law of 1919 cannot be the law of 1922, there remains but one way of obtaining justice. It is by recourse to violence and to force.

This cannot be so. The law of 1919 is the law of 1922. Political motives cannot limit the scope of those general principles upon which international labour legislation is based. To-day as yesterday, the same reasons exist for the granting of fresh rights and for the adoption of new guarantees. The same reasons hold good for not excluding from the benefits of such rights or such guarantees the great masses of producers. For the same reasons, the sun of equality and of justice should shine on all alike, that its light may guide all mankind to progress, goodwill and justice, and not to rivalry between individual interests.

Annexe 37.

DISCOURS PRONONCÉ PAR M. A. DE LAPRADELLE
(représentant le Gouvernement français)
A LA SÉANCE DU 3 AOÛT 1922.

Messieurs de la Cour,

Par un télégramme de La Haye daté du 31 juillet 1922, M. Hammarskjöld, agissant en qualité de Greffier de la Cour, a communiqué au Gouvernement français le désir exprimé par celle-ci de solliciter « toutes informations supplémentaires écrites ou orales en outre de celles contenues dans les notes Poincaré-Drummond du 13 juin en ce qui concerne la question complémentaire concernant la compétence de l'Organisation internationale du Travail en matière de production agricole. »

Déférant à vos désirs, le Gouvernement français m'a confié à nouveau la très honorable mission de me présenter devant vous pour vous expliquer comment vous vous trouviez saisis, sur l'initiative de la France, par le Conseil de la Société des Nations, d'une question nouvelle. Mes explications, qui seront extrêmement brèves, porteront simplement, Messieurs, sur les termes, le principe et le moment de cette question.

Sur les termes :

La question complémentaire dont vous êtes saisis est ainsi formulée : « L'examen des propositions tendant à organiser et à développer les moyens de production agricole, et l'examen de toutes autres questions de même nature, rentrent-ils dans la compétence de l'Organisation internationale du Travail ? »

Les termes de cette question ne viennent pas directement du Gouvernement français, qui a prié le Conseil de la Société de vouloir bien vous la poser. Ces termes viennent de l'Organisation internationale du Travail. C'est elle qui, sur la proposition de l'un des membres de la Conférence internationale du Travail, M. Zumeta, délégué du Venezuela, a décidé

Annex 37.

SPEECH BY M. A. DE LAPRADELLE

(representing the French Government),

AT THE PUBLIC SITTING ON AUGUST 3RD, 1922.

[*Translation.*]

Gentlemen,

M. Hammarskjöld, as Registrar of the Court, informed the French Government by a telegram dated The Hague, July 31st, 1922, of the desire expressed by the Court to obtain further written or oral information in addition to that contained in the notes dated June 13th from M. Poincaré to Sir Eric Drummond with regard to the supplementary question concerning the competence of the International Labour Organisation with reference to means of agricultural production.

In deference to your wishes, the French Government has once more done me the honour of entrusting me with the task of appearing before you, in order to explain the circumstances in which a further question has been submitted to you by the Council of the League of Nations, at the instance of the French Government. My remarks, which will be extremely short, will be confined to the terms in which the question is stated, the principle involved and the reason for its presentation at this time.

As regards the terms :

The supplementary question submitted to you is as follows : "Does examination of proposals for the organisation of and development of methods of agricultural production and of other questions of a like character, fall within the competence of the International Labour Organisation?"

The French Government, which has requested the Council of the League to put the question before you, is not directly responsible for the terms in which it is formulated. The International Labour Organisation is responsible for the terms of the question. That body, on the proposal of one of the members of the International Labour Conference, M. Zumeta,

qu'il y avait lieu de transformer en une proposition de résolution un amendement présenté au cours des neuvième et dixième séances de cette troisième session de la Conférence internationale du Travail, dans les termes suivants :

« La Conférence recommande que les Membres de l'Organisation internationale du Travail prennent des mesures pour instituer, par l'intermédiaire du Bureau international du Travail, un système d'études et d'informations méthodiques en vue d'organiser et de développer efficacement les moyens de production agricole. »

Saisie de cet amendement du délégué du Venezuela, la Conférence a décidé de demander à son auteur de vouloir bien le transformer en une proposition. M. Zumeta s'étant rallié à cette suggestion, ce qui tout d'abord n'était de sa part qu'un simple amendement à propos du règlement du chômage dans l'agriculture est devenue une proposition distincte. La Commission de proposition de la Conférence a examiné la proposition de M. Zumeta dans sa séance du 15 novembre 1921 et elle a adopté la résolution suivante :

« La Commission de proposition propose à la Conférence de renvoyer cette résolution au Conseil d'administration avec l'invitation de la soumettre d'abord à une Commission paritaire agricole, composée d'une manière analogue à la Commission paritaire maritime, et qui serait chargée de l'examiner ainsi que les questions de même nature. »

Dès lors, les termes mêmes de la question que le Gouvernement français priait le Conseil de vouloir bien soumettre à votre haute juridiction pour avis, se trouvaient fixés. Ils étaient déterminés par les termes mêmes de l'amendement Zumeta, puis par les termes complémentaires de la proposition de la Conférence, une fois qu'elle eut été détachée, comme proposition distincte, de la proposition de M. Zumeta.

C'est dans la première forme du texte que se trouve la formule : « examen de propositions tendant à organiser et à développer les moyens de production agricole, » et c'est dans la seconde rédaction, celle de la Commission de proposition

the Venezuelan delegate, decided to transform into a resolution an amendment submitted during the ninth and tenth meetings of the third session of the International Labour Conference in the following terms : —

“The Conference recommends that the Members of the International Labour Organisation take measures to institute a methodical system of enquiry and information through the International Labour Organisation, with a view to developing the means of agricultural production.”

Having received notice of this amendment from the Venezuelan delegate, the Conference decided to request him to transform it into a motion. M. Zumeta accepted this suggestion, with the result that what had simply been an amendment submitted by him with regard to the regulation of unemployment in agriculture became a distinct motion. The Commission of Selection of the Conference considered M. Zumeta's motion at its meeting on November 15th, 1921, and adopted the following resolution :

“The Commission of Selection proposes to the Conference that this resolution be referred to the Governing Body with the invitation that it should be submitted, in the first place, to a Joint Agricultural Commission, formed in a similar manner to the Joint Maritime Commission. This Commission will be charged with the examination of this question and of others of the same nature.”

From that moment the actual terms of the question which the French Government requested the Council to submit to the Court for its opinion were definitely fixed. They were fixed by the terms used in the Zumeta amendment, and also by the terms of the proposal made by the Conference, when M. Zumeta's motion had been transformed into a separate proposal.

The phrase “examination of the proposals for the organisation and development of methods of agricultural production” is to be found in the original version of the text, whilst the second draft, that of the Commission of Selection of the

de la Conférence, que se trouve l'expression « questions de même nature ».

Vous le voyez, Messieurs, le Gouvernement que j'ai l'honneur de représenter devant vous n'est en aucune manière responsable des termes employés, sur son initiative, par le Conseil, dans la position de la question qui vous est actuellement soumise. Il lui a fallu reprendre ces termes, qui étaient ceux de l'Organisation internationale du Travail, de manière à se protéger contre ce qu'il considérait comme une extension abusive de la compétence de l'Organisation internationale du Travail.

J'en viens, Messieurs, au second point de mes explications, portant sur le principe même de cette question. Pourquoi le Gouvernement français a-t-il saisi le Conseil de la demande d'avis dont le Conseil, sur son initiative, vient de saisir la Cour ? Pour quelle raison ? C'est parce qu'il a senti la nécessité d'une protection contre le développement de la compétence de l'Organisation internationale du Travail par les termes fixés manifestement à son activité dans la Partie XIII du Traité. Lors de la discussion, au cours de la dix-neuvième session du Conseil à Londres, le représentant du Gouvernement français, M. Viviani, s'est vu opposer par M. Albert Thomas que le Gouvernement de la République s'était trop promptement alarmé, qu'il ne courait, en définitive, aucun danger d'extension de la compétence de l'Organisation internationale du Travail des questions qui sont de réglementation internationale du travail à celles qui sont des questions de production. C'est là, en présence du texte de la résolution substitué par la Commission de proposition de la Conférence internationale du Travail au premier amendement de M. Zumeta, une allégation qui est manifestement irrecevable.

Il ne s'agit pas, pour le Gouvernement français, de se défendre contre un péril imaginaire ; il s'agit de faire protéger son droit, et aussi celui des autres gouvernements, contre un danger qui ne s'est manifesté que d'une manière trop pressante, trop réelle et trop précise. Ce n'est pas seulement la proposition Zumeta elle-même, c'est la transformation d'amendement par la Commission de proposition de la Conférence en une proposition distincte, qui, aussi, en fait foi.

Conference, contains the expression "questions of a like character".

You will therefore see, Gentlemen, that the Government which I have the honour to represent before you is in no way responsible for the terms used at its instance by the Council in formulating the question which is now before you. My Government was obliged, in order to protect itself against what, in its opinion, was an unwarranted extension of the competence of the International Labour Organisation, to adopt the terms employed by the International Labour Organisation itself.

I now come to the second point, namely, the principle involved in this question. Why has the French Government approached the Council with this request for an advisory opinion which the Council, at the instance of that Government, has now submitted to the Court? What is the reason? It is because it felt the necessity for some protection against the extension of the competence of the International Labour Office beyond the limits clearly laid down as regards its activities in Part XIII of the Treaty. In the course of the discussion which took place at the 19th Session of the Council in London, M. Viviani, the representative of the French Government, was opposed by M. Albert Thomas, who stated that that Government had been too quick to take alarm, that in fact there was no danger of an extension of the competence of the International Labour Organisation from questions dealing with the international regulation of labour to questions of production. Having regard to the resolution substituted by the Commission of Selection of the International Labour Conference for M. Zumeta's first amendment, this statement is clearly unacceptable.

The French Government is not protecting itself against an imaginary danger. It is protecting its rights and those of other Governments against a danger which has assumed an only too real and definite aspect. It is not merely a question of M. Zumeta's proposal; the transformation of his amendment by the Commission of Selection of the Conference into a distinct motion also bears out this contention.

Consciente du danger qu'offrent, surtout lorsqu'ils se répètent, les empiètements et les débordements de compétence, l'Organisation internationale du Travail a pris soin de restreindre autant que possible l'impression produite par la proposition Zumeta. Il n'en est pas moins vrai que cette motion a suivi son cours ; elle a passé de la Conférence au Conseil d'administration, et bien qu'à ce moment-là le Gouvernement français demandait qu'on attendît tout au moins pour avoir dans l'intervalle l'avis si autorisé de la Cour, le Conseil d'administration du Bureau international du Travail a passé outre ; il a entamé, pour la constitution de la Commission paritaire prévue par la résolution Zumeta, des pourparlers avec l'Organisation internationale qui avait précisément pour mission de s'occuper des questions de production : l'Institut international d'Agriculture à Rome.

Ainsi, non seulement la proposition Zumeta s'était produite au cours d'une discussion relative au chômage comme un amendement à la résolution, mais elle était devenue une proposition distincte, et cette proposition suivait son cours normal, dans l'évolution de la procédure, puisque, sans même attendre que la Cour se fût prononcée par un avis qui aurait immédiatement fait l'apaisement et la lumière, le Conseil d'administration a engagé des pourparlers en ce qui concerne la production, avec l'organisme international spécialement chargé de ces questions de production. Il devait s'agir ici d'une délimitation de compétence, d'une division du travail. Cette délimitation de compétence n'a pas pu s'effectuer, cette division du travail n'a pas pu se réaliser. On s'est arrêté, aux derniers entretiens, du 26 au 28 juin dernier, aux principes essentiellement courtois et véritablement très vagues d'une collaboration cordiale.

Cet échec n'empêche cependant pas le Conseil d'administration d'avoir, lui aussi, travaillé dans le sens de l'extension de l'Organisation internationale du Travail aux questions de production, et comme il se sentait arrêté par l'existence de l'Institut d'Agriculture de Rome, qui a pour mission de

Conscious of the danger involved by overstepping the limits of its competence and encroaching on that of another body, especially when this occurs more than once, the International Labour Organisation has taken care to modify as far as possible the impression produced by the Zumeta motion. The fact, however, remains that this motion followed its normal course; it passed from the Conference to the Governing Body, and although the French Government then requested that the matter should be delayed, at any rate for a sufficient time to obtain the authoritative opinion of the Court, the Governing Body of the Labour Office ignored this request. With a view to the constitution of the joint Commission contemplated in the Zumeta resolution, it entered upon negotiations with the International Organisation whose duty it is to deal with questions of production, that is to say, the International Institute of Agriculture at Rome.

It will be seen, therefore, that not only was M. Zumeta's proposal produced in the course of a discussion upon unemployment, as an amendment to the resolution, but that it subsequently became a distinct motion and that this motion followed the normal course of procedure, seeing that the Governing Body, without even waiting until the Court had been able to pronounce an opinion which would have immediately eased the situation and thrown light on the matter, began negotiations with regard to production with the international organisation whose special duty it is to deal with such questions. The object, was to arrive at a definition of the limits of their competence, of a division of labour. It was found impossible to define these limits or to effect this division. The last conversations, which took place from June 26th to 28th last, resulted only in an essentially courteous but extremely vague expression of the principle of cordial co-operation.

This failure, however, has not prevented the Governing Body from devoting its efforts to the extension of the competence of the International Labour Organisation to questions of production, and it was because it felt itself hampered by the existence of the Agricultural Institute at Rome,

s'occuper des questions de production, il a essayé de faire avec cet Institut une démarcation de compétence.

Bien loin de laisser tomber la proposition de M. Zumeta, le Conseil d'administration, dans la mesure du possible, a cherché à lui donner satisfaction, mais cela avec prudence, parce que, dès l'instant que la Cour devait être saisie de la question, il lui appartenait de surveiller cette action de manière à la réduire.

Le Gouvernement français n'est donc pas en présence d'un péril imaginaire. Il est en présence d'une extension de compétence bien caractérisée et il a eu la bonne fortune de se trouver en présence d'une extension de compétence avouée. Je dis avouée, car il suffit de lire le mémoire que j'ai actuellement sous les yeux pour être totalement édifié. Ce mémoire de M. Albert Thomas au Conseil de la Société des Nations a pour titre : « Mémoire contenant les observations du Bureau international du Travail au sujet de la demande d'avis subsidiaire formulée par le Gouvernement français sur la compétence de l'Organisation internationale du Travail en matière agricole. » Il y est déclaré, de la manière la plus nette, que le Conseil d'administration ne prétend pas à la compétence en matière de production. Tout l'effort de l'argumentation qui tendait à détourner le Conseil de vous poser la question qui vous est actuellement soumise, Messieurs, se propose simplement de démontrer que le Gouvernement français a pris trop vite ombrage des manifestations de l'activité du Bureau international du Travail. Il suffit de lire ce mémoire pour que la démonstration contraire à celle qu'il entendait faire, se présente au lecteur d'une façon saisissante. Il ne s'agit pas ici d'un péril chimérique ; il s'agit d'un péril réel ; et quelle que soit la conclusion définitive à laquelle le Directeur du Bureau international du Travail est bien obligé d'en venir : qu'il ne peut pas y avoir, en matière de production, compétence pour l'Organisation du Travail, il n'en demeure pas moins que sans cesse, dans des propositions accessoires, dans des propositions subsidiaires, et jusqu'au Conseil de la Société des Nations — vous le verrez en vous reportant au procès-verbal de la réunion, — tout en déclarant que le

whose task it is to deal with questions of production, that it attempted, in conjunction with this Institute, to define the limits of competence of each organisation.

The Governing Body, far from allowing M. Zumeta's proposal to fall to the ground, has as far as possible attempted to give effect to its terms ; it has, however, proceeded cautiously, because, seeing that the question was to be submitted to the Court, it was bound to proceed with circumspection and to limit the effect of such action.

The French Government, therefore, is faced with no imaginary danger. It is faced with a quite definite extension of competence and, most fortunately, this extension of competence is openly acknowledged. I say "acknowledged" because reference to the memorandum which I have before me is sufficient to bring conviction as to the truth of this assertion. This memorandum from M. Albert Thomas to the Council of the League of Nations is entitled "Memorandum of the International Labour Office concerning the request formulated by the French Government for a further opinion upon the competence of the International Labour Organisation in questions relating to agriculture." In this memorandum it is most definitely stated that the Governing Body does not pretend to be competent in regard to production. The object of all the arguments used to dissuade the Council from putting to you the question now before the Court was simply to show that the French Government had been too quick in taking offence at the activity displayed by the International Labour Office. Anyone reading this memorandum will be struck by the fact that it demonstrates the contrary to that which M. Thomas intended to show. I am not dealing with a mere chimera ; it is a very real danger : and although in the end the Director of the International Labour Office is forced to come to the conclusion that the Labour Organisation can have no competence in regard to production, the fact remains that in incidental and subsidiary proposals, and even before the Council of the League of Nations — you will see this by reference to the minutes of the meeting — he constantly maintains, whilst declaring that the Office claims no competence in regard to production, that there are, nevertheless,

Bureau ne réclamait pas la compétence en matière de production, il a soutenu que cependant il y avait sous certains aspects des questions de production qui rentraient dans la compétence de l'Organisation internationale du Travail.

Si on se reporte au mémoire présenté par M. Albert Thomas au Conseil de la Société des Nations, on y lit que la motion Zumeta a été mal comprise, qu'elle avait trait aux conditions de réglementation du travail et non pas aux conditions de la production; que, dans toute l'activité ultérieure du Conseil d'administration du Bureau international du Travail, il s'était efforcé, dans son règlement de compétence avec l'Institut d'Agriculture de Rome, de se limiter aux questions de production lorsqu'elles se présentaient sous l'angle spécial de la réglementation du travail. Cependant, lorsqu'il s'agit de conclure, le mémoire de M. Albert Thomas s'exprime ainsi à la page 17 du texte français :

« Nous croyons avoir démontré que ni de près ni de loin, encore une fois, l'Organisation internationale du Travail n'a prétendu être compétente en matière de production agricole.

« Mais, dira peut-être le Gouvernement français, la motion Zumeta n'en subsiste pas moins. Elle a été apportée devant la Conférence, qui l'a examinée, et cet examen est déjà à lui seul une affirmation de compétence. Ce serait à la vérité — dit M. Albert Thomas — une argumentation tout à fait paradoxale. Toute proposition présentée à une assemblée, par un de ses membres, n'engage que lui-même. Mais si cette proposition a été déposée dans les formes régulières, elle entraîne pour l'assemblée l'obligation de l'examiner dans les conditions prévues par son règlement. La responsabilité de l'assemblée ne se trouve engagée que dans la mesure et dans les formes où elle a adopté la proposition qui lui est soumise. Supposons qu'elle l'ait rejeté » — ici, Messieurs, la phrase n'est pas claire — « comme ne rentrant pas dans le cadre de sa compétence. Faudra-t-il cependant conclure que, parce qu'elle l'a étudiée, exécutant ainsi une obligation qu'il n'est pas en son pouvoir de ne pas exécuter, elle a outrepassé la limite de ses attri-

certain aspects of questions of production which come within the competence of the International Labour Organisation.

In the memorandum submitted by M. Albert Thomas to the Council of the League, it is stated that M. Zumeta's motion has been wrongly understood, that it deals with conditions of regulation of labour and not with conditions relating to production ; that the Governing Body of the Labour Office, in all its subsequent activities as regards the demarcation of its competence in conjunction with the Institute of Agriculture of Rome, has made every effort to confine itself to questions of production regarded from the special standpoint of labour regulation. Nevertheless, at the conclusion of his memorandum, M. Albert Thomas expresses himself as follows, on page 19 of the English text :

"It will appear from the above that the International Labour Organisation has in no way whatever put forward the claim to be considered as competent in the matter of agricultural production.

"But the French Government may perhaps argue that the motion presented by M. Zumeta is still in existence. It may be argued that it was laid before the Conference, which took it into consideration, and that the fact of such examination is in itself an affirmation of competence. That, however, would be an entirely paradoxical method of argument. Any proposal which is presented to an assembly by one of its members binds that member alone. But, if a resolution is submitted according to the rules of an assembly, the assembly is bound to examine it in conformity with the stipulations made in its rules of procedure, without prejudice to the action which it may consequently decide to take thereon.

"The responsibility of the assembly is limited to the manner and form in which it adopts the proposal submitted to it. If a resolution is rejected on the ground that it is outside the competence of the assembly, is it to be considered that, because the resolution has been examined, as the rules of procedure require that it

butions ? Il suffirait dans ce cas, pour compromettre l'autorité d'une assemblée, de déposer dans une forme régulière une proposition irrégulière dans le fond et on aboutirait à ce résultat que l'application de règles légales entraînerait une action illégale.»

Voilà l'objection que présentait devant le Conseil, au Gouvernement français, M. Albert Thomas.

Raisonnement ainsi, c'est perdre de vue ce principe essentiel que dans toute assemblée, lorsqu'une proposition est faite qui dépasse les limites de la compétence de l'assemblée, il y a lieu de l'arrêter en posant la question préalable. Cette question préalable n'a pas été posée.

Il y a plus. Les observations de M. Zumeta s'étaient produites au cours d'une discussion sur la question du chômage agricole. C'est là qu'elles avaient pris place sous forme d'un amendement à une recommandation. Au lieu de laisser purement et simplement subsister l'amendement de M. Zumeta, une proposition formelle a été faite, par le Secrétaire général de l'Organisation — disent les procès-verbaux que j'ai sous les yeux —, par le Directeur même de l'Organisation du Travail — dit le mémoire de M. Albert Thomas —, pour obtenir de M. Zumeta qu'il consentît à laisser détacher son amendement de la recommandation à laquelle il l'avait joint pour permettre à la Commission de proposition de la Conférence d'en faire l'objet d'une proposition distincte.

Si l'on peut dire, après cette constatation, qu'une semblable proposition n'engage que la responsabilité de son auteur, c'est qu'il y a évidemment des grâces spéciales d'interprétation. Mais si l'on s'en tient à toutes les règles qui sont celles de la compétence des assemblées, si l'on s'en tient à l'évolution, au sein de la Conférence internationale du Travail, de la proposition Zumeta, il est clair que dans l'extension de compétence qu'elle renfermait, ce n'était pas seulement la responsabilité de son auteur qui était engagée, c'était celle de la Conférence elle-même, qui non seulement le suivait, mais encore le guidait dans cette voie où il s'avavançait. Et si le moindre doute à cet égard pouvait subsister, ce doute serait

should — an obligation that the assembly cannot avoid — the assembly has exceeded the limits of its competence? If so, it would suffice, in order to put the authority of the assembly in question, to submit in a regular manner a proposal the substance of which is irregular; in short, the result would be that the proper application of duly adopted rules would lead to an illegal action.”

Such is the argument submitted by M. Albert Thomas to the Council in opposition to the French Government.

This method of argument loses sight of the essential principle that in any assembly, whenever a motion is presented which oversteps the competence of the assembly, it should be stopped by raising the question of competence. This question was not raised.

Moreover, M. Zumeta's observations were made during a discussion upon agricultural unemployment. They took the form of an amendment to a recommendation upon the subject. Instead of simply allowing M. Zumeta's amendment to stand, a definite proposal was made by the Secretary-General of the Organisation — according to the Minutes which I have before me — by the Director of the Labour Organisation himself — according to the memorandum of M. Albert Thomas — requesting M. Zumeta to allow his amendment to be detached from the recommendation to which it referred, in order to enable the Commission of Selection of the Conference to transform it into a distinct proposal.

REPLY

Having regard to these facts, it is clearly only by employing altogether exceptional rules of interpretation that it can be said that a proposal of this kind is only binding upon its author. If, however, we confine ourselves to the rules relating to the competence of assemblies and to the course followed by the Zumeta proposal in the International Labour Conference, it is obvious that not only the author of the proposal but also the Conference itself, which not merely followed his lead, but marked out for him the line of action which he was to adopt, was committed to the extension of competence involved in the proposal. Were any further doubt to remain on this subject, it would be removed by the statement made by

levé par la déclaration de M. Albert Thomas lui-même dans le mémoire auquel j'avais l'honneur de me référer il y a un instant.

A l'avant-dernière ligne de la page 9 du texte français — je pense que ce document doit se trouver à la disposition de la Cour dans les mêmes conditions matérielles qu'il est venu à la mienne, — M. Albert Thomas conclut ainsi :

« C'est là encore un point à retenir. La Commission de proposition, tout en n'examinant pas au fond la résolution Zumeta, a pensé cependant que la question qui y était soulevée intéressait l'Organisation internationale du Travail. »

Ce n'est pas là une proposition qui exprime simplement l'opinion hasardée de l'un des membres de la Conférence et aussitôt désavouée par elle.

La Commission de proposition isole la suggestion Zumeta en faisant, d'un amendement à une certaine recommandation, une proposition distincte. Sur cette proposition, le Conseil d'administration a engagé une action qui, pour avoir été limitée, prudente, n'en est pas moins une action d'exécution directe de la détermination de compétence telle qu'elle se trouvait prétendue par la motion Zumeta. En effet, le Conseil d'administration cherche à s'entendre avec l'Institut international d'Agriculture à Rome, qui est exclusivement compétent en ce qui concerne les questions de production agricole.

Pourquoi cherche-t-il cette entente, si ce n'est qu'il a le sentiment très net qu'ici, en affirmant sa compétence, l'Organisation internationale du Travail entre en concurrence — pour ne pas dire en conflit — avec une organisation antérieure dont une Convention très nette a fixé à cet égard les attributions ?

Aussi bien, si l'on se reporte, Messieurs, à la page 18 du mémoire précité, on y trouve cette constatation :

« . . . , c'est au Conseil qu'il appartient de décider si »
(car la question qui est devant vous était alors devant le Conseil pour vous être posée) —

M. Albert Thomas himself in the memorandum to which I referred a few moments ago.

In the third line of page 11 of the English text — I imagine that this document has been placed at the disposal of the Court in the same form as I have received it — M. Albert Thomas concludes as follows :

“This action of the Conference is specially worthy of note. The Selection Committee, although it did not examine the principles which might be involved in M. Zumeta’s resolution, was of the opinion that the question raised therein was of interest to the Organisation.”

This is not merely a proposal expressing an opinion put forward by one of the members of the Conference and immediately disavowed by that body.

The Selection Committee isolated M. Zumeta’s suggestion, by changing it from an amendment to a particular recommendation into a distinct proposal. On this proposal the Governing Body has taken steps which, though limited in scope and characterised by prudence, nevertheless constitute definite steps taken in the direction of the competence claimed in the Zumeta proposal; for the Governing Body has attempted to come to an understanding with the International Institute of Agriculture at Rome, which has exclusive competence as regards questions of agricultural production.

Why has it attempted to come to this understanding? It can only be because it perceived clearly that, by claiming competence in this matter, the International Labour Organisation would come into competition — not to say into conflict — with an earlier organisation whose powers in this respect have been very clearly defined by a Convention.

Moreover, if we turn to page 20 of the memorandum referred to, we find the following :

“ . . . it rests exclusively with the Council of the League to decide whether ” —

(at that time the question which is now before you had been placed before the Council with a view to its submission to the Court) —

« en présence de notre déclaration que l'Organisation n'est pas compétente pour s'occuper des questions de production agricole, si, en présence des efforts tentés par le Bureau pour conclure un accord avec l'Institut international d'Agriculture... », etc.... « il se pose une question juridique à soumettre à la Cour, conformément à l'article 14 du Pacte. »

C'est précisément en raison des efforts tentés par le Bureau pour conclure un accord avec l'Institut international d'Agriculture, que le Gouvernement de la République française a le droit de s'alarmer. Cela indique en effet que le Conseil d'administration cherche à étendre sa compétence en matière de production ; mais, comme on se heurte à l'activité internationale d'un organisme déjà constitué, reconnu, défini, on cherche à s'entendre avec lui directement. Des gouvernements qui peuvent avoir formé chacune de ces organisations, il n'est plus question. C'est dans l'accord direct que le Gouvernement de la République française voit le péril. Il ne lui semble pas que rien, dans la défense dont le Bureau international du Travail ait essayé de couvrir ses procédés, puisse en quoi que ce soit diminuer son alarme, car cette alarme ne peut croître qu'en raison même de l'habileté des procédés employés et de la persistance avec laquelle on continue à s'engager dans une voie que l'on sait fermée — que manifestement on est obligé de déclarer fermée —, ce qui n'empêche pas que sans cesse on y revienne par quelque chemin de traverse, de manière à se réserver à un certain moment la possibilité de s'y introduire. C'est là qu'est le péril. C'est ce péril que le Gouvernement de la République française ne peut souffrir ni pour lui ni, comme l'a dit M. Viviani à Londres, pour les autres Etats.

C'est ainsi, Messieurs, que vous vous trouvez saisis de la question qui vous est actuellement posée, car à toutes ces exceptions formulées par le Bureau international du Travail, le Conseil de la Société des Nations, vous le savez déjà, a passé outre.

Voilà les quelques explications que j'avais à vous présen-

"in view of the declaration of the Office that the Organisation is not competent to deal with questions of agricultural production, and in view of the attempts made by the Office to conclude an agreement with the International Institute of Agriculture", etc. "... a juridical question is raised which should be submitted to the Court in accordance with Article 14 of the Covenant."

The Government of the French Republic is justified in its anxiety, for the very reason that efforts have been made by the Office to conclude an agreement with the International Institute of Agriculture. This action clearly indicates that the Governing Body is attempting to extend its competence to questions of production ; but since it finds itself trespassing upon the sphere of action of an international organisation already established, recognised and clearly defined, an attempt is being made to come to a direct understanding with it. The Governments responsible for the formation of each of these organisations are not consulted. It is in this direct agreement that the Government of the Republic sees a danger. In its opinion, the arguments used by the International Labour Office, in an attempt to justify the steps taken, contain nothing which in any way relieves its anxiety, which is rather increased by reason of the skilful manœuvres resorted to and the persistence shown in continuing along a road which is known to be closed, and which the Office is manifestly obliged to acknowledge as closed. This fact, however, has not prevented the Office from repeatedly endeavouring to approach its object by some devious route, and thus to find a way to gain its end at some future time. That is the danger which the Government of the French Republic cannot suffer to remain, either in its own interests or, as M. Viviani said in London, in those of other States.

These are the circumstances which have led to the submission of the present question to the Court ; for the Council of the League of Nations, as you are aware, ignored all the objections raised by the International Labour Office.

This terminates the observations which I had to submit

ter au nom de la République française, en ce qui concerne le principe, c'est-à-dire la raison d'être de la question qui vous est soumise. Je n'aurai plus maintenant que quelques mots à ajouter en ce qui concerne le moment de la position de cette question.

Pourquoi le Gouvernement français a-t-il actuellement prié le Conseil de saisir la Cour d'une demande complémentaire d'avis en ce qui concerne, non plus seulement le travail agricole, mais la production agricole ? — Pourquoi ? Parce que dans sa pensée les deux questions sont liées et que l'examen de la seconde n'est pas sans jeter quelque lumière sur la première. C'est précisément pour cela, sans doute, qu'avec tant d'obstination, M. Albert Thomas s'est opposé devant le Conseil à ce que, avant que vous ayez tranché la question du travail agricole, celle de la production vînt devant vous pour avis, car en définitive, puisque d'après lui il n'y a pas de doute que l'Organisation internationale du Travail n'a aucune compétence en matière de production, pourquoi s'opposer à ce que cette constatation qu'il fait aujourd'hui bénévolement soit faite définitivement, d'une manière qui lie l'Organisation internationale du Travail, par la Cour elle-même dans son avis à la demande du Conseil ?

Aussi bien est-ce pour l'honneur du principe que combat ici le représentant du Bureau international du Travail. A la fin de son mémoire, pages 18 et 19, en un court paragraphe de six lignes, montrant le fond de sa pensée, il déclare :

« Tout au plus nous permettrons-nous d'observer que même si le Conseil décidait de soumettre à la Cour la question subsidiaire posée par le Gouvernement français, il ne semble pas que des raisons logiques puissent justifier l'examen d'ensemble des deux questions, qui n'ont pas entre elles un lien de similitude ou de connexité aussi apparent que semble l'admettre le Gouvernement français. »

Ou la langue française n'exprime plus ce qu'elle veut dire, ou bien, sous cette forme enveloppée, il y a l'aveu d'un lien de similitude et de connexité entre les deux questions.

to you on behalf of the French Republic as regards the principle involved, that is to say, the fundamental reason for the submission of this question. I have only a few words to add now concerning the reasons for the submission of this question at the present time.

Why has the French Government requested the Council at this particular moment to obtain from the Court a supplementary opinion, this time not with regard to agricultural labour alone, but also in regard to agricultural production? Why? Because in its opinion the two questions are closely connected, and the consideration of the second question cannot fail to throw some light on the first. This is, no doubt, precisely the reason why M. Albert Thomas opposed with such vehemence before the Council the submission of the question with regard to production before the Court had dealt with the question relating to agricultural labour. For, after all, since according to him there is no doubt that the International Labour Office has no competence as regards production, why should he object to this fact, which he willingly admits at the present time, being definitely recorded by the Court itself, in an opinion given at the request of the Council, in a form which would be binding on the International Labour Office?

Moreover, the representative of the International Labour Office is herein merely defending the honour of his principles. At the end of his memorandum, on page 20 of the English version, in a short paragraph of six lines, he shows what is really in his mind:

“In any case, if the Council of the League decides upon the submission to the Court of the further question raised by the French Government, it does not appear that any logical reasoning would justify an examination of the two questions together since they have no obvious link or that close connection which the French Government seems to attribute to them.”

Either the French language no longer means what it says, or else this somewhat obscure passage contains an acknowledgment of a similarity and a connection between the two questions.

Supposons même que sous l'enveloppement de cette formule, enveloppement qui serait tout de courtoisie, il y ait au fond une négation de connexité entre ces deux questions. Qui donc alors s'élèverait contre cette négation de connexité? Ce ne serait pas seulement le Gouvernement français lui-même, ce serait l'Organisation internationale du Travail dans tel ou tel de ses rapports, de ses exposés, de ses projets de questionnaires.

Il serait aisé de montrer que la question de production était liée par elle à celle de réglementation internationale du travail. Mais il y a plus, et, sans sortir des termes du mémoire au Conseil, de M. Albert Thomas, il suffit de s'arrêter çà et là, de page en page, pour déclarer qu'il y a un lien étroit entre ce qui est de la production et ce qui est de la réglementation du travail, tout au moins en matière agricole.

Ainsi, à la page 5 du mémoire de M. Albert Thomas, lorsqu'il s'efforce de démontrer que la proposition de M. Zumeta n'a jamais eu l'importance qu'on pourrait être de prime abord tenté de lui donner, il est rapporté *in fine* en quels termes s'exprima M. Zumeta lorsqu'au cours de la discussion relative au chômage, il fit, sous forme d'amendement à la recommandation, la première suggestion de ce qu'il devait ensuite détacher pour devenir, sous l'intervention de la Conférence générale internationale du Travail et de sa Commission de proposition, une formule distincte.

M. Zumeta, dans la première expression de sa pensée, disait — je reprends le texte même de M. Thomas pour plus de clarté :

« Une analyse du texte de la recommandation que M. Zumeta proposait d'amender est avant tout nécessaire pour bien situer la question.

« Le texte du projet de recommandation sur lequel délibérait la Conférence proclamait « que dans leurs principes le projet de convention et la recommandation concernant le chômage adoptés à Washington, s'appliquaient aux travailleurs de l'agriculture ». Mais en raison du caractère particulier du chômage dans l'agriculture, il était recommandé aux membres de l'Organisation internationale du Travail d'envisager en outre l'adoption de mesures spéciales conformes aux conditions écono-

Supposing that the obscurity of this passage, an obscurity which would appear to be dictated by courtesy, in reality contained a denial of any connection between the two questions : who would protest against this denial ? Not only the French Government, but the International Labour Office itself, as witnessed in some of its reports, statements and questionnaires.

It would be easy to show that the question of production is closely connected by that body with that of the international regulation of labour. More than this, without going beyond M. Albert Thomas's memorandum to the Council, it is possible, by merely stopping here and there at certain passages, to affirm that there is a close connection between production and the regulation of labour, at all events as regards agriculture.

Thus on page 6 of the English version of M. Albert Thomas's memorandum, when he endeavours to prove that M. Zumeta's proposal never had the importance which one might at first be inclined to attach to it, an account is given of the manner in which M. Zumeta expressed himself when, during the course of the discussion in regard to unemployment, he first suggested, in the form of an amendment to the recommendation, what he subsequently detached and transformed into a distinct proposal, as a result of the intervention of the general International Labour Conference and of its Commission of Selection.

M. Zumeta, when first he submitted his proposal expressed himself to the following effect — I quote the words used by M. Thomas for the sake of clearness :

“An analysis of the text of the recommendation which M. Zumeta proposed to amend is, however, necessary for a full understanding of the position.

“The text of the draft which the Conference was then discussing declared ‘that the Draft Convention and Recommendations concerning unemployment adopted at Washington are in principle applicable to agricultural workers.’ But because of the peculiar character of agricultural unemployment, it was recommended that the members of the International Labour Organisation should consider in addition the adoption of special measures, in accordance with the economic and agricul-

miques et agricoles de chaque pays. Parmi ces mesures, les unes étaient d'aspect social, telles que les encouragements aux associations coopératives agricoles des travailleurs de la terre, les autres d'aspect plutôt économique telles que l'adoption de méthodes techniques modernes ou de systèmes améliorés de culture pour la mise en valeur des terres incultes et insuffisamment cultivées, le développement des industries et des travaux . . . », etc.

« Adoption de méthodes techniques modernes », c'est ici la question de la production dans l'agriculture. Comment cette question se présente-t-elle ? En lien étroit, intime, en connexité absolue avec celle de la réglementation internationale du travail, puisque c'est à propos du chômage dans l'agriculture que cette question s'élève.

D'autre part, si on veut bien se reporter à un autre passage du mémoire de M. Albert Thomas, où il expose au Conseil le résultat des conversations qui ont eu lieu entre les représentants du Bureau international du Travail, d'une part, et ceux de l'Institut international d'Agriculture, de l'autre, on lit à la page 15 :

« Le Professeur Dragoni, Secrétaire général de l'Institut international d'Agriculture, rappela que les deux dernières Conférences internationales tenues avant la guerre — la Conférence de Berne de 1913, pour la protection des femmes, et la Conférence de Rome, en 1914 — avaient porté sur des problèmes relatifs au travail et à l'agriculture. Le lien étroit qui existe entre la production agricole et le travail amenait naturellement l'Institut à s'intéresser aux questions de main-d'œuvre agricole et conduisait, d'autre part, le Bureau international du Travail à toucher à certains aspects des problèmes agricoles. »

Si la connexité existe, cette connexité que s'efforce de nier, de dissimuler tout au moins, M. Albert Thomas, elle est naturelle, nécessaire, patente, avouée. Dès lors, il est légitime pour le Gouvernement français de penser qu'au moment où la Cour se trouve, pour avis, saisie de la question du travail, la question si intimement liée de la production doit être également confiée à son examen.

tural conditions of each country. Certain among these measures were of a social character, as, for example, the encouragement of agricultural co-operative societies amongst land-workers ; others had a more distinctly economic aspect, such as the adoption of modern technical methods or of improved systems of cultivation for the development of untilled or insufficiently tilled land, the development of subsidiary industries . . .” etc.

The “adoption of modern technical methods” ; this raises the question of agricultural production. Under what aspect does this question present itself ? In close and intimate connection with the question of the international regulation of labour ; for it is raised with regard to unemployment in agriculture.

On the other hand, if we refer to another passage of M. Albert Thomas’s memorandum, in which he states to the Council the result of the conversation between the representatives of the International Labour Office and those of the Institute of Agriculture, we find on page 16 :

“Professor Dragoni, Secretary-General of the International Institute of Agriculture, recalled the fact that the last two International Conferences held before the War—the Conference of Berne of 1913 for the Protection of Women, and the Conference of Rome of 1914 — had dealt with problems affecting labour and agriculture. The close relationship which exists between agricultural production and labour interests naturally induced the Institute to take into consideration questions of agricultural labour, and, on the other hand, led the International Labour Office to touch upon certain aspects of agricultural problems.”

So the connection exists, this connection that M. Albert Thomas tries so hard to deny, or at least to conceal ; it is a natural, necessary, obvious and openly acknowledged connection. Thenceforward, the French Government is justified in thinking that, when the Court is considering the question of labour, the question of production, which is so intimately connected with it, should likewise be submitted for its consideration.

C'est ainsi seulement qu'il est possible de se rendre compte du grand problème de l'extension à la matière agricole de la compétence de l'Organisation internationale du Travail. C'est seulement ainsi qu'il est permis de comprendre cette connexité si exceptionnelle que signalait M. Zumeta, en ce qui concerne le chômage agricole et la production agricole, connexité qui n'apparaissait pas entre travail et production lorsqu'il s'agissait de l'industrie.

C'est ainsi seulement qu'il est permis de se rendre compte que, dès qu'il touche aux questions agricoles, le Conseil d'administration du Bureau international du Travail, la Conférence, en un mot tout l'organisme international du Travail, doit faire une délimitation de compétence avec l'Institut d'Agriculture. Or, cette délimitation de compétence, où donc a-t-elle été faite ? Où donc a-t-elle été seulement tentée ? Voilà, Messieurs, les réflexions qui pourront se présenter à vos sages délibérations, lorsque, grâce à l'initiative du Gouvernement français, secondé ici par le Conseil, vous verrez dans son ensemble cette question du travail agricole. Cette question est intéressante, non seulement pour le Gouvernement français qui y attache la plus grande importance, non seulement pour sa population laborieuse — surtout celle des campagnes qui s'est battue avec tant d'énergie, tant d'ardeur pour sauver le sol français et qui veut pouvoir, sans réglementation abusive, lui faire produire dans toute la possibilité de sa capacité, — mais aussi pour qu'à l'heure où la famine sévit dans certaines régions du monde, régions extrêmement peuplées, partout et librement le travail puisse produire.

Il y a là des questions d'une telle ampleur qu'elles ne pouvaient pas se présenter à vous divisées. C'est pourquoi le Gouvernement de la République est heureux que le Conseil ait bien voulu accueillir la demande selon laquelle tout l'ensemble de ces questions si graves vous est déferé sans aucune de ces disjonctions, de ces séparations qui risqueraient d'affaiblir, avec la largeur de votre examen, l'importance due aux avis que vous allez rendre.

Only by considering the matter in this light is it possible to realise the importance of the question of the extension of the competence of the International Labour Organisation to agriculture. Only in this way is it possible to understand the extraordinarily close connection referred to by M. Zumeta between agricultural unemployment and agricultural production, a connection which does not appear to exist between labour and production in the case of industry.

Only in this way is it possible to realise that the Governing Body of the International Labour Office, the Conference, in a word all the machinery of the International Labour Organisation, once they set foot within the domain of agriculture, must define the limits of their competence in conjunction with the Agricultural Institute. Now, where have the limits of this competence ever been defined? Where has an attempt been made to do so? These are considerations which may present themselves to the Court during its deliberations, when, thanks to the action taken by the French Government with the support of the Council, it will be able to consider the question of agricultural labour as a whole. This question is of interest not only to the French Government, which attaches the greatest importance to its solution, not only to the French workpeople, particularly those in country districts, who fought with such energy and such ardour in order to protect French soil, and who wish to increase its production to the utmost of its capacity without being hampered by tyrannous regulations, but also in order that at a moment when famine is threatening certain thickly populated regions of the world, the fruits of labour may everywhere be produced unhampered by restrictions.

These are issues of such wide scope that they cannot be considered separately; that is why the Government of the Republic is glad that the Council has favourably received its request to the effect that these vital questions should be referred to the Court together and not separately and in detail, a method, which, while diminishing the comprehensiveness of the scope of the enquiry, might have decreased the authority which the opinions that the Court is about to render should possess.

Annexe 43.**DISCOURS PRONONCÉ PAR M. ALBERT THOMAS**

(Directeur du Bureau international du Travail),

A LA SÉANCE PUBLIQUE DU 8 AOÛT 1922.

Monsieur le Président,

Messieurs les Juges,

Je dois tout d'abord remercier la Cour d'avoir bien voulu remettre à cette date de mardi l'audience primitivement fixée au vendredi. Mes observations seront très simples. Je tenais cependant à les apporter moi-même : d'abord par déférence à l'égard de la Cour, ensuite dans un sentiment de devoir envers notre Organisation.

Peut-être, en d'autres circonstances, laisserai-je volontiers à d'éminents collaborateurs, plus compétents que moi-même dans les questions juridiques, le soin d'apporter de pareils exposés devant la Cour. Mais les questions présentes tiennent tellement à la vie intime de notre Organisation, elles sont tellement mêlées d'incidents administratifs, de circonstances politiques, qu'ayant la charge et la responsabilité de notre action quotidienne, j'ai cru devoir cette fois encore apporter moi-même à la Cour les explications qu'elle pouvait souhaiter.

A la vérité, nous sommes aujourd'hui en face d'une question vraiment singulière.

Singulière d'abord par la manière dont elle a été introduite devant la Cour. C'était le 29 mai dernier que le Gouvernement de la République française était officiellement avisé que le Conseil de la Société des Nations avait accepté de solliciter un avis de la Cour sur la question de notre compétence en matière de réglementation du travail agricole. Le texte de la demande qui était adressée à la Cour était celui qui avait eu après discussion la préférence du Gouvernement français lui-même, considéré comme « le demandeur ». Et c'est quelques jours plus tard, le 13 juin, que le Gouvernement français a introduit cette nouvelle demande sur notre compétence en matière de production agricole. Il l'a justifiée dans sa lettre

Annex 43.

SPEECH BY M. ALBERT THOMAS,
(Director of the International Labour Office),

AT THE PUBLIC SITTING ON AUGUST 8TH, 1922.

[*Translation.*]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

In the first place I must thank the Court for having been so good as to postpone until to-day the hearing which had been originally fixed for last Friday. My remarks will be very simple. I desire, however, to submit them myself, in the first place, out of deference to the Court and, secondly, from a feeling of duty towards our Organisation.

In other circumstances, perhaps, I should have gladly entrusted one of my distinguished colleagues, more competent than myself as regards legal matters, with the duty of making this statement to the Court. The questions under consideration, however, are so intimately connected with the life of our Organisation, so bound up with administrative matters and with political considerations, that, being responsible for the conduct of our daily business, I felt that, on this occasion also, I should myself present to the Court such explanations as it might desire.

To-day, indeed, we are faced with a most singular question.

Singular, first, owing to the manner in which it has been laid before the Court. On May 29th last, the Government of the French Republic was officially informed that the Council of the League of Nations had agreed to obtain from the Court an opinion upon our competence in regard to the regulation of agricultural labour. The wording of the request addressed to the Court was that which, after discussion, was selected by the French Government itself, in its capacity as "applicant". Some days later, on June 13th, the French Government submitted this further request with regard to our competence in questions of agricultural production. In its letter it gave as the reason for its request certain decisions

par des décisions, ou par des débats nouveaux de notre Conseil d'administration. Mais c'est le 12 mai que le Conseil de la Société des Nations s'était réuni et que les représentants du Gouvernement français avaient soutenu la première demande d'avis. La dernière séance de notre Conseil d'administration avait eu lieu en avril. Entre le 12 mai et le 13 juin, il ne s'est produit aucun fait nouveau. Et cependant, le 13 juin, voici que le Gouvernement français introduit cette nouvelle demande d'avis devant la Cour :

« L'examen de propositions tendant à organiser et à développer les moyens de production agricole et l'examen de toutes les questions de même nature, rentrent-ils dans la compétence de l'Organisation internationale du Travail ? »

Si les circonstances mêmes dans lesquelles la demande est introduite sont assez surprenantes, le fond même de cette question ne l'est pas moins. On peut se demander en vérité si le Gouvernement français, éprouvant, pour reprendre les termes mêmes de son représentant, des « hésitations », des « tâtonnements », et surtout doutant de l'excellence de sa cause sur le sujet de la réglementation, n'a pas cherché délibérément un autre sujet d'avis, dont le résultat ne saurait être douteux.

Car enfin, Messieurs, si je reprends la demande même du Gouvernement français, si j'en examine les termes, il ne peut y avoir pour personne aucun doute sur votre avis possible.

Qu'est-ce que donc peut-être la compétence en matière de production agricole ? Sur quoi une organisation internationale, compétente en matière de production agricole, peut-elle porter son activité ? Elle examinera par exemple la valeur comparée des engrais que l'on peut employer pour diverses cultures ou dans différents pays. Elle déterminera quelles alternances de cultures, quelles méthodes d'assolement sont préférables. Elle étudiera encore les maladies des végétaux et des animaux et elle indiquera les remèdes. Et même, si la vie internationale se développe, elle pourra être appelée à indiquer qu'il y a danger à gaspiller telle sorte d'engrais qui sont en minime quantité et qu'il importe de les répartir au mieux selon les besoins des cultures et selon leur meilleure efficacité. Voilà ce que peut être le rôle d'une

or fresh discussions on the part of our Governing Body. It was, however, on May 12th that the Council of the League of Nations assembled, and that the representative of the French Government advocated the submission of the first request for an opinion. The last meeting of our Governing Body took place in April. Between May 12th and June 13th, no new circumstances had arisen. Nevertheless, on June 13th, the French Government submitted this further request for an opinion from the Court :

“Does examination of proposals for the organisation and development of methods of agricultural production and of other questions of a like character fall within the competence of the International Labour Organisation ?”

If the circumstances in which the request was submitted are sufficiently surprising in themselves, the subject-matter of the question is no less so. Indeed it may well be wondered whether the French Government feeling — to use the words of its representative “some hesitation and uncertainty”, and above all, having some doubts as to the soundness of its case with regard to the regulation of labour, has not deliberately sought out another subject for an opinion, upon which there could be no doubt as to the result.

For, taking the request of the French Government and examining its terms, it is impossible for anyone to feel any doubt as to what your opinion will be.

What in truth constitutes competence in questions of agricultural production ? In what direction could an international organisation, having competence in questions of agricultural production, direct its activities ? It could, for instance, consider the relative value of manures which may be used for different crops or in different countries. It could decide what system of rotation of crops, what methods of cultivation ought to be preferred. It could study also diseases of plants and animals, and suggest remedies. Further, if international life develops, it might be called upon to point out that it is dangerous to waste some particular kind of manure of which there is only a limited quantity and which should be allocated as far as possible according to the requirements of cultivation and to the best advantage. This would be the rôle of an

organisation compétente en matière de production agricole.

Mais alors, si telles sont les questions de production agricole qui peuvent se poser, comment supposer, en bon sens, qu'à un moment quelconque, en une occasion quelconque, notre Organisation, chargée de réglementer les conditions du travail, d'établir des conventions internationales pour les conditions du travail, puisse songer aux méthodes particulières de culture, au choix des meilleurs engrais, des meilleures méthodes d'assolement ?

Quand nous avons connu la question, nous avons immédiatement répondu, dans notre mémoire au Conseil de la Société des Nations, puis en toutes circonstances, que l'Organisation internationale du Travail, compétente en matière de réglementation du travail agricole, ne peut pas songer, ni de près, ni de loin, à prétendre indiquer ou définir les meilleures méthodes de production.

Nous n'avons cessé de le dire. Nous l'avons écrit dans notre mémoire. Nous l'avons répété devant le Conseil de la Société des Nations, en cherchant à démontrer qu'à notre sens la décision la plus sage devait être de ne pas consulter la Cour en pareille matière et que l'avis qui devait lui être demandé était tout à fait superflu. Je ne puis que le répéter encore une fois aujourd'hui solennellement devant la Cour : en matière de production agricole, l'Organisation internationale du Travail ne peut prétendre à aucune compétence.

Mais ici, le Gouvernement français se dresse en face de nous. Son représentant déclare avec quelque rudesse : « Une telle allégation est manifestement irrecevable. » Quelles que soient les paroles, quelles que soient les déclarations de l'Organisation internationale du Travail, les actes de cette Organisation, ses initiatives, sont telles que sa parole sur ce point ne peut pas être reçue comme une parole de vérité.

La preuve ? M. de Lapradelle prétend la trouver dans notre activité même.

A la dernière Conférence internationale du Travail, dit-il en substance, une proposition invitant les membres de l'Organisation, par l'intermédiaire du Bureau international du Travail, à organiser et développer les moyens de production

organisation competent to deal with agricultural production.

If, therefore, the questions which may arise as regards agricultural production are of this nature, how in the name of commonsense can it be supposed that at any time or in any circumstances our Organisation, which is responsible for the regulation of labour conditions and has to establish international conventions governing labour conditions, can turn its attention to particular methods of cultivation, to the choice of the best manures or to the best systems for the rotation of crops.

When we were informed of the question, we immediately replied in our memorandum to the Council of the League of Nations, and have repeated the same on other occasions, that the International Labour Organisation, though competent as regards the regulation of agricultural labour, could not, in any way whatever, claim to indicate or define the best methods of production.

We have continually said so. We wrote to this effect in our memorandum. We repeated the same statement before the Council of the League of Nations when we endeavoured to show that in our opinion the wisest course would be not to consult the Court on such a question, and that the opinion which would be obtained would be entirely superfluous. To-day, I can only solemnly repeat the same thing before the Court : as regards agricultural production the International Labour Organisation can claim no competence whatsoever.

The French Government, however, would not accept this. Its representative somewhat emphatically declares : "Such a statement is clearly unacceptable." No matter what the International Labour Organisation may say or declare, its policy and its acts are such that its statements in regard to this matter cannot be accepted as correct.

As for the proof of this contention, M. de Lapradelle claims to find it in the form of our activities.

He says, in effect, that, at the last Labour Conference, a proposal inviting the Members of the Organisation to organise and to develop the means of production by means of the assistance of the International Labour Office was made by M. Zumeta,

a été apportée par un délégué, M. Zumeta. Cette proposition, la Conférence ne l'a pas repoussée immédiatement comme sortant de sa compétence. Elle a accepté d'en discuter. Bien plus, cette proposition ne constituait au début qu'un amendement à un projet de recommandation. La Conférence en a fait une proposition spéciale. Puis, cette proposition spéciale ayant été renvoyée devant le Conseil d'administration, ce Conseil n'a pas voulu attendre, avant de l'examiner, l'avis de la Cour souveraine. Il a voulu tout de suite engager la procédure qui devait permettre de traiter de cette question de production. Il a voulu créer une commission spéciale chargée d'examiner toutes les questions de production agricole. Enfin, comme il trouvait en face de lui, dans de telles entreprises, une organisation internationale déjà reconnue comme compétente en matière de production agricole, l'Institut de Rome, il a tenté de s'entendre avec cet Institut. Il n'a abouti qu'à une sorte d'accord vague d'entente pour une collaboration cordiale, mais il n'en a pas moins continué à vouloir constituer sa commission et à traiter de questions où il n'était pas compétent ! Si, dans la précédente discussion, il pouvait s'agir encore pour l'Organisation internationale du Travail « d'une erreur humaine », c'est en vérité, cette fois, une sorte de « persévérance diabolique » qui l'entraîne ainsi à vouloir coûte que coûte, au risque de se perdre, traiter des problèmes de production agricole !

Et M. de Lapradelle de constater que, sans doute, nous sommes très prudents, très modérés dans toutes ces tentatives ou démarches, mais que néanmoins, par des procédés d'une « habileté » singulière, avec une « obstination » et une « ténacité » étranges, cherchant des chemins de traverse lorsque la voie droite nous est fermée, coûte que coûte nous tentons encore d'imposer notre compétence dans un domaine tout nouveau.

En vérité, quelle merveilleuse construction ! Et après avoir écouté M. de Lapradelle, vous devez vous demander en ce moment quel homme dangereux vous avez devant vous et de quelle redoutable Organisation vous devez vous occuper !

one of the delegates. The Conference did not immediately reject this proposal as being outside its competence. It consented to discuss it. Moreover, this proposal at the outset was merely an amendment to a draft recommendation. The Conference transformed it into a separate proposal. This separate proposal was then referred to the Governing Body ; and the Governing Body would not wait until the opinion of the supreme tribunal had been obtained before examining the question. It wished forthwith to take the steps necessary to enable this question of production to be dealt with. It wished to create a special committee entrusted with the examination of questions connected with agricultural production. Finally, since in entering upon this sphere of action it found itself in contact with an international organisation whose competence in matters connected with agricultural production was already recognised — the Institute at Rome, — it attempted to reach an understanding with this Institute. It only succeeded in concluding a somewhat indefinite form of agreement, promising cordial co-operation ; nevertheless, it still had the intention of forming its committee and dealing with questions in regard to which it had no competence ! Though, in the course of the previous discussions, the International Labour Organisation might have been guilty of merely a "human error", on this occasion a species of diabolical perseverance would indeed appear to have led it at all costs, and at the risk of ruin, to seek to deal with questions of agricultural production !

And M. de Lapradelle goes on to affirm that, though no doubt we display great prudence and moderation in all our negotiations and efforts, yet nevertheless by means of singularly "skilful manœuvres," by displaying a strange "persistence" and by adopting a devious course when the direct path is closed against us, we are still attempting at all costs to assert our competence in a completely new sphere.

What a truly extraordinary construction ! After listening to M. de Lapradelle, you must be thinking what a dangerous man you now have before you, and what a formidable Organisation you have to deal with. Are our designs really so deep ?

Eh quoi ! Nous avons tant d'habileté ! Nous avons tant d'obstination ! Nous sommes à ce point machiavéliques !

Je veux simplement essayer, Messieurs les Juges, de vous montrer par un récit un peu détaillé, en vous faisant pénétrer dans la vie réelle de la Conférence, et (pardonnez-moi cette expression familière) dans la « cuisine » des débats, la réalité du fait et la pureté de nos intentions. Jamais elles n'ont été aussi savantes, je pourrais presque dire aussi perfides que l'on voudrait vous le faire croire. Nous n'avons pas voulu tromper astucieusement les gouvernements, affirmer dans les faits notre compétence en matière de production agricole, alors que nous avons continué à la répudier en paroles. Il me suffira de vous raconter naïvement comment tout s'est passé, pour vous permettre de constater que nos actes concordent exactement avec nos paroles et nos déclarations.

Quels sont donc les faits ?

L'ordre du jour de la troisième Conférence internationale du Travail qui devait se tenir à Genève en octobre 1921 portait comme troisième question :

« Adaptation au travail agricole des résolutions de Washington concernant les moyens de prévenir le chômage et de remédier à ses conséquences. »

À Washington, en 1919, en effet, à la première Conférence, une recommandation avait déjà été adoptée ; deux réformes essentielles étaient préconisées : l'une tendant à la suppression des bureaux de placement payants et à l'établissement de systèmes d'assurances pour les ouvriers en chômage. Et il avait été spécifié que ces deux séries de mesures seraient prises à la fois au bénéfice des ouvriers industriels et des ouvriers agricoles.

Rappelons d'ailleurs tout de suite un trait particulier qui a sa valeur dans la discussion présente : c'est que, pour poursuivre la lutte contre le chômage, il avait été décidé d'instituer une commission spéciale d'études pour l'uniformisation des statistiques, pour la recherche de nouveaux moyens de lutte, etc. Or, dans cette commission, dès alors, notre Organisation décidait de faire appel, pour la question du chômage agricole, à la collaboration de l'Institut international

Are we really capable of such persistence ? Is our policy really so machiavellian ?

I desire simply to try to show you, by means of a somewhat detailed account, by entering into the inner life of the Conference — to use a somewhat colloquial expression, "*dans la cuisine des débats*" (the inner history of the discussions) —, the true facts and the disinterested nature of our intentions. Our intentions have never been so deep, or I might say so perfidious as you have been asked to believe. We have not attempted adroitly to deceive the Governments or to affirm our competence in regard to agricultural production by means of our acts, whilst continuing to repudiate such competence in our statements. It would be sufficient simply to give you an account of all that has happened in order to enable you to realise that our actions are in perfect conformity with our words and with our declarations.

What are the facts ?

The third question on the agenda of the third International Labour Conference which was to be held at Geneva in October 1921 was as follows :

"Adaptation to agricultural labour of the Washington decisions regarding the prevention of, or providing against, unemployment."

At the first Conference, at Washington in 1919, a recommendation had already been adopted ; two essential reforms had been recommended, the first of which contemplated the suppression of employment agencies charging fees and the establishment of an insurance scheme for workers when unemployed. It had also been specified that these two series of measures should be applied both to industrial and to agricultural workers.

I would, moreover, mention here a particular circumstance which is not without bearing on the present discussion, and that is, in order to carry on the fight against unemployment, that it had been decided to form a special committee of enquiry for the purpose of standardising statistics and searching for new means of combating that evil, etc. Now, as early as that period our Organisation decided, for the purposes of this committee, and in regard to the question of

d'Agriculture de Rome. (Compte rendu de Washington, page 276.)

Lorsque, saisi de l'ordre du jour de la troisième Conférence, le Bureau, procédant aux études préparatoires, a abordé l'étude de la troisième question à l'ordre du jour : « Adaptation au travail agricole des résolutions de Washington concernant le chômage », il a été amené à faire quelques constatations importantes. Si la question avait déjà été réglée à Washington pour les salariés agricoles en ce qui concerne placement et assurances, n'y avait-il pas en outre, pour lutter contre le chômage dans l'agriculture, quelques mesures plus efficaces et plus sûres ?

Ici, un grand fait ne pouvait manquer de nous frapper. L'industrie souffre en général de crises de chômage accidentel, alternant d'une façon plus ou moins régulière avec des périodes d'activité. Dans l'agriculture, l'alternance des saisons impose aux ouvriers agricoles des périodes de chômage qui reviennent périodiquement. Si les petits propriétaires peuvent aménager leur labeur au cours de l'année, si, ayant les outils à réparer ou des travaux intérieurs à accomplir pendant l'hiver, ils ne souffrent pas trop de ce chômage saisonnier, les ouvriers, par contre, se trouvent atteints, et souvent se trouvent amenés à émigrer. C'est là une des raisons connues de l'exode rural. Aussi la lutte contre le chômage dans l'agriculture devait-elle conduire nécessairement à rechercher les mesures spéciales, susceptibles de répondre à ces besoins particuliers.

Et c'est ainsi que l'attention des gouvernements fut attirée par nous sur un certain nombre de mesures, telles que la diffusion de la petite propriété, la création, par le crédit agricole, de petits propriétaires indépendants nouveaux, la coopération agricole, le déplacement saisonnier de la main-d'œuvre agricole vers la ville, la création d'industries à domicile pour l'hiver, toutes mesures propres à améliorer la situation des travailleurs agricoles menacés de chômage.

Ainsi, dans notre Livre rouge, dans le Questionnaire par lequel, avant chaque Conférence, nous consultons, par avance,

agricultural unemployment, to ask for the collaboration of the International Institute of Agriculture at Rome. (Verbatim report of the Washington Conference, page 276.)

When, in regard to the agenda for the third Conference, the Labour Office, proceeding with its preliminary investigations, arrived at the third question on the agenda: "Adaptation to agricultural labour of the Washington decisions regarding unemployment", it was led to make several important observations. Although the question had already been dealt with at Washington as regards agricultural wage-earners, in so far as the finding of employment and insurance was concerned, were there not other more efficacious and certain means for combating unemployment in agriculture?

In this connection one important fact could not fail to strike us. Industry as a general rule suffers from unforeseen waves of unemployment, alternating in a more or less regular fashion with periods of activity. In agriculture the alternation of the seasons makes agricultural workers subject to periods of unemployment which recur at stated intervals. Though small land-holders may so arrange their work during the year that, having tools to repair or indoor work to perform during the winter, they do not suffer too greatly from this periodical unemployment, labourers, on the other hand, are seriously affected by it and are often forced to emigrate. That is one of the well-known reasons for emigration from rural districts. In combating agricultural unemployment, therefore, it is essential to find special measures calculated to meet these special needs.

For these reasons we drew the attention of the Governments to a number of measures, such as the extension of the system of small-holdings, the creation of a new class of independent small land-owners by means of agricultural credits, agricultural co-operation, the transportation of agricultural labour to the towns at stated seasons and the creation of home-employment for the winter, measures which were calculated to improve the lot of agricultural workers threatened with unemployment.

And so in our Red Book — the questionnaire by means of which before each Conference we ascertain beforehand the

sur les questions à l'ordre du jour, les divers Membres de l'Organisation, nous suggérons toute cette série de mesures. Nous disions à la page 33 :

« Le problème est de savoir sous quelle forme ces différentes mesures peuvent être l'objet de résolutions à la Conférence. Il apparaît tout de suite qu'un projet de convention est, en la matière, proprement impossible. Les solutions adoptées par les différents Etats seront infiniment variables : les types de culture, les traditions historiques, l'état d'éducation de la population agricole, les disponibilités en terres, exigeront des solutions fort diverses. Mais, pour le progrès commun, il est important que la Conférence examine et choisisse, pour la lutte même contre le chômage, quelles peuvent être les mesures les plus efficaces et aussi à quelles conditions elles peuvent l'être. »

Et après avoir marqué cette diversité de solutions, nous propositions aux différents Etats de dire si toutes ces solutions étaient propres à atténuer le chômage agricole. Notre questionnaire disait :

« A. — Estimez-vous qu'il y a lieu de soumettre à la Conférence une recommandation concernant les mesures spéciales à prendre pour prévenir le chômage dans l'agriculture et pour remédier à ses conséquences ?

« B. — Etes-vous d'avis de recommander l'adoption des mesures suivantes :

« 1^o) Augmentation de la superficie cultivée, soit en rendant cultivables des terres qui ne le sont pas momentanément, soit en mettant en exploitation des terrains incultes ou insuffisamment cultivés.

« 2^o) Transformation de la culture extensive en culture intensive, augmentation de la main-d'œuvre par unité de surface cultivée.

« 3^o) Création de petites propriétés foncières ou de fermes locatives par développement du crédit agricole.

« 4^o) Colonisation intérieure.

opinions of the various Members of the Organisation in regard to the questions on the agenda, — we referred to the whole of this series of measures :

On page 33 the red book stated :

“The problem is to decide the form in which they could be introduced into the resolutions of the Conference. It would appear at once that a draft Convention in this respect is practically impossible, for the solutions which the different countries have adopted are very various ; such inconstant factors as the type of cultivation, historical traditions, the state of education of the agricultural population and the amount of land available, prevent one general solution.

“In the interest of general progress, however, it is important that the Conference should examine and decide, if only to assist in the prevention of unemployment, what measures would be the most effective and in what conditions they would be so.”

After having drawn attention to this variety of solutions, we asked the various States to state whether these solutions were calculated to reduce agricultural unemployment. Our questionnaire contained the following :

“A. Do you consider that a recommendation should be submitted to the Conference with regard to the special measures to be taken to prevent and to provide against unemployment in agriculture ?

“B. Are you of opinion that the adoption of the following measures should be recommended :

“1) Increase of the area under cultivation, either by rendering land susceptible of cultivation which is not so at the present time, or by exploiting land at present uncultivated or insufficiently cultivated ;

“2) The transformation of extensive cultivation into intensive ; increase of the labour employed per unit of cultivated land ;

“3) Creation of small landed properties or landed farms by the development of agricultural credits ;

“4) Improvement of general facilities ;

« 5^o) Facilités de transport et organisation de trains ouvriers.

« 6^o) Travail à domicile dans les campagnes pendant l'hiver.

« 7^o) Formation de coopératives d'ouvriers agricoles pour le travail de la terre et pour l'achat ou l'affermage des terrains. »

La question étant ainsi posée, les divers gouvernements répondent. Et, Messieurs, puisqu'il s'agit de savoir dans quelle mesure certaines propositions faites par l'Organisation internationale du Travail ou apportées devant elle touchent à la production agricole, je voudrais indiquer tout de suite que peut-être la critique que l'on adresse à cette motion Zumeta dont nous parlions tout à l'heure, pourrait être adressée aussi bien aux questions que nous posons. Car enfin, parler de l'augmentation de la superficie cultivée, parler de la transformation des cultures extensives en cultures intensives, parler de la création de petites propriétés foncières, c'est évoquer sans doute des mesures qui sont propices à la lutte contre le chômage, mais qui constituent, à n'en pas douter, des méthodes de production agricole, ou qui concernent les moyens de production agricole.

Or, il le faut bien noter, lorsque nous avons posé ces questions à tous les gouvernements, il n'y en a pas un qui nous ait fait une critique.

Rappelons notre procédure accoutumée pour la préparation des Conférences. Lorsque le questionnaire rouge a été envoyé, nous recevons les réponses des gouvernements. Nous résumons ces réponses dans le Livre bleu soumis à la Conférence. Chaque Livre bleu contient, pour une question à l'ordre du jour, des citations ou résumés de toutes les réponses des gouvernements.

Dans le cas présent, pour le chômage agricole, un grand nombre de gouvernements nous ont répondu en approuvant comme moyens de lutte contre le chômage les mesures économiques que nous avons citées plus haut.

Entre toutes, il me faut citer les réponses de la France. Page 19 : « Augmentation de la superficie cultivée », le Gouvernement français est favorable à cette réforme.

Sur la question de la création de petites propriétés foncières,

- “5) Facilities for transport and the organisation of workmen’s trains ;
- “6) Home-work in the country during the winter ;
- “7) Creation of agricultural workers’ co-operative societies for the working and purchase or renting of land?”

The question was thus put and the various Governments gave their reply. Now since what is necessary is to ascertain how far certain proposals made by the International Labour Organisation or submitted to it concern agricultural production, I should like at once to point out that the criticism directed against the Zumeta motion to which I referred a few moments ago might perhaps be equally directed against the questions which we embodied in our questionnaire. For, after all, the increase of the area under cultivation, the transformation of extensive cultivation into intensive cultivation, the creation of small-holdings, are undoubtedly measures likely to assist in the prevention of unemployment ; but they are equally certainly methods of agricultural production or methods connected with the means of agricultural production.

It is worthy of special note that when we placed these questions before all the Governments, not one of them criticised our action.

Let me refer to our usual procedure preparatory to the Conference. When the red questionnaire has been sent out, we receive the Governments’ replies. We summarise these replies in the blue book submitted to the Conference. Each blue book contains quotations or summaries of all the replies of the Governments in regard to each question on the agenda.

In the present case, that of agricultural unemployment, a large number of Governments in their replies approved of the economic measures mentioned above as means for combating unemployment.

Amongst these replies I must quote that of France. On page 22 : “Increase of the area under cultivation,” the French Government expressed itself in favour of this reform.

As regards the creation of small freehold properties, on

page 23 : « le Gouvernement français est favorable à la création de petites propriétés foncières ou de fermes locatives par le développement du crédit agricole. »

Sur la quatrième question, page 26 : « Colonisation intérieure », « le Gouvernement français fait une réserve, car il considère cette question comme d'ordre exclusivement national ». Mais il ne soulève pas ici plus qu'ailleurs de question de compétence.

Sixième question : « Travail à domicile », page 30, « le Gouvernement français est favorable au travail à domicile dans les campagnes pendant l'hiver ».

Septième question : « Formation de coopératives d'ouvriers agricoles », page 32 : « le Gouvernement se déclare en faveur des coopératives d'ouvriers agricoles pour le travail de la terre et pour l'achat ou l'affermage des terrains ».

Si bien que si les questions posées par nous à l'occasion de ce projet de recommandation contre le chômage touchaient à un domaine où nous n'étions pas compétents, nous avons le droit d'être surpris qu'au mois de mai 1921, le Gouvernement même qui a introduit la demande d'avis nous ait répondu d'une manière aussi favorable et sans réserve.

Quoi qu'il en soit, au mois de septembre 1921, sûrs des approbations reçues d'un grand nombre de gouvernements, et n'ayant trouvé en face de nous aucune objection, nous soumettions à la Conférence internationale du Travail un texte de projet de recommandation proposant à l'action des gouvernements les diverses mesures propres à atténuer le chômage agricole, et que nous avons tout à l'heure caractérisées devant vous.

La Conférence, selon la méthode accoutumée, décide alors qu'elle prend le texte proposé par le Bureau international du Travail comme base de la discussion sur la troisième question à l'ordre du jour. Une Commission est nommée. Et c'est devant cette Commission que, comme amendement, comme proposition complémentaire à ajouter au texte de recommandation, M. Zumeta propose « que les membres de l'Organisation internationale du Travail prennent des mesures pour instituer, par l'intermédiaire du Bureau international du Travail, un

page 27: "The French Government is in favour of the creation of small freehold properties or tenant farms, by the development of agricultural credits."

As regards the fourth question, on page 29, "Interior Colonisation", the French Government makes a reservation, considering this question as of exclusively national concern. It does not, however, either here or elsewhere raise the question of competence.

Sixth question, "Home-work," on page 30: "The French Government is in favour of the development of home-work in the country during the winter."

Seventh question, "Creation of agricultural workers' co-operative societies", on page 36: "The Government favours the formation of agricultural workers, co-operative societies for the working and purchase or renting of land."

It will be seen, therefore, that, even if the questions asked by us in connection with this draft recommendation dealing with unemployment trespassed on a sphere in which we had no competence, we were justified in feeling surprised that in May 1921 the very Government which has now put forward the request for an advisory opinion should have replied in such an unreservedly favourable manner.

However that may be, in September 1921, relying upon the approval received from a large number of Governments, and having encountered no opposition, we submitted to the International Labour Conference a draft recommendation, proposing to the Governments that they should take action in accordance with the various measures calculated to reduce agricultural unemployment which I have just described to you.

The Conference, in accordance with the customary procedure, then decided that it would take the text proposed by the International Labour Office as a basis for discussion upon the third question of the agenda. A Committee was appointed, and it was before this Committee that M. Zumeta made an additional proposal as an amendment to be added to the text of the recommendation: "That the Members of the International Labour Organisation take measures to institute a methodical system of enquiry and information through the

système d'études et d'informations méthodiques, en vue d'organiser et de développer efficacement les moyens de production agricole.»

Arrêtons-nous un instant à ce texte. Marquons-en l'économie. M. Zumeta ne demande pas, comme on l'a fait en d'autres circonstances, que le Bureau international du Travail lui-même institue immédiatement un système d'études et d'informations méthodiques. Il demande que les Membres, c'est-à-dire les gouvernements, prennent des mesures pour instituer ces systèmes d'études par l'intermédiaire du Bureau international du Travail. A la rigueur, si les Membres estiment que cela ne peut leur être demandé, ils demeurent libres d'en décider chacun pour leur compte.

La proposition envoyée devant la Commission spéciale n'est pas soutenue. La Commission fait son rapport. Le 7 novembre, la discussion du rapport est abordée par la Conférence en séance plénière. M. Zumeta prend la parole. Il prononce, pour soutenir sa proposition, un court discours que vous trouverez au compte rendu définitif, page 174.

Mais, d'abord, qui est M. Zumeta ? Il importe peut-être de le rappeler. Est-ce un de ces esprits ardents, de ces ouvriers révolutionnaires qui ont eu, en 1919, la pensée que, par l'Organisation internationale du Travail, le monde tout entier pourrait être transformé et régénéré ? Veut-il l'extension des pouvoirs de l'Organisation ? — En aucune manière. M. Zumeta est un représentant de gouvernement, le représentant du Venezuela. Il est inspecteur des Consulats de son pays en Europe. Il n'a aucune intention subversive. Mais il a étudié la motion contre le chômage agricole qui a été proposée par le Bureau et présentée avec quelques modifications par le rapporteur de la Commission. Il s'est pénétré de l'esprit même de la proposition et voici comment il a été amené à rédiger son amendement. Toutes les mesures que vous proposez, dit-il en substance : travail à domicile, réorganisation de la culture à l'intérieur de chaque pays, développement des petites propriétés, colonisation intérieure, tout cela a un caractère purement national ! C'est à chaque pays, suivant cette recommandation, qu'il appartiendra d'exécuter les mesures proposées, mais cet effort de réforme s'arrêtera à chaque

International Labour Office, with a view to developing the means of agricultural production."

Let us pause for a moment and consider the effects of this proposal. M. Zumeta does not suggest, as has been done in other circumstances, that the International Labour Office itself should immediately institute enquiries and adopt a methodical system of obtaining information. He asks that the Members, that is to say the Governments, should take steps to institute an enquiry, through the International Labour Office. Strictly speaking, should the Members consider that they cannot be asked to do this, they are each of them at liberty so to decide.

The proposal submitted to the Special Committee was not maintained. The Committee made its report. On November 7th, the Conference discussed the report at a full meeting, at which M. Zumeta spoke. In support of his proposal, he made a short speech, which you will find in the final edition of the Verbatim Report on page 174.

In the first place, who is M. Zumeta? Perhaps it would be as well to remember this. Is he one of those ardent spirits, one of those revolutionary workers, who, in 1919, thought that by the means of the International Labour Organisation the whole world would be transformed and regenerated?

Does he wish to extend the powers of the Organisation? By no means. M. Zumeta is a Government representative of Venezuela. He is Inspector of the Consulates of his country in Europe. He has no subversive tendencies. He had, however, studied the motion directed to combat agricultural unemployment which had been proposed by the Office and which was submitted with certain modifications to the Conference by the rapporteur of the Committee. He had assimilated the spirit of the proposal and the manner in which he came to draft his amendment may be described as follows: He says, in effect: "The measures which you propose are home-work, re-organisation of the system of cultivation within each country, development of small-holdings, and domestic colonisation; all these are of a purely national character. According to this recommendation, it is for each country to carry out the

frontière. Votre œuvre sera insuffisante. Le chômage est un mal international. Il ne faut pas s'arrêter aux conditions locales ; il faut voir les nécessités mondiales. Les mesures propres à atténuer le mal dans un pays déterminé dépendront souvent d'autres mesures qui seront prises par l'ensemble de tous les pays. Donc, si, par un système général d'informations et d'études, vous révélez les moyens de production agricole qui peuvent exister dans chaque pays, la main-d'œuvre de certains pays en chômage peut-être appelée dans d'autres où de tels moyens sont disponibles, comme par exemple dans les pays de l'Amérique du Sud, dans les pays jeunes, dans les pays neufs, alors votre effort sera complet et deviendra efficace. C'est ce que M. Zumeta appelle répondre aux nécessités mondiales.

Voilà donc en substance comment il justifie sa motion. Vous trouverez son discours complet à la page 174 du Compte rendu définitif.

Certes, d'un point de vue théorique, littéraire, ou même politique, le libre exposé de M. Zumeta peut prêter à critiques. On sait qu'il faut être indulgent aux improvisations en Conférence. Mais la pensée ne fait pas de doute. M. Zumeta demeure tout à fait dans le courant de préoccupations et d'idées d'où procède la recommandation. On a proposé contre le chômage agricole toute une série de mesures nationales. Il les croit suffisantes ; mais c'est dans les mêmes conditions, pour le même objet, qu'il veut proposer des mesures internationales. Il ne les précise pas. Elles sont complexes et immenses. Mais il demande à l'Organisation de les étudier.

La Conférence, le Président, le Secrétaire général, en présence d'une telle proposition, ont une hésitation ! La Commission a établi un cadre précis pour la recommandation. Elle a fixé les mesures sur lesquelles les gouvernements ont déjà donné un avis.

Tout en demeurant, comme nous le disions, dans le mouvement d'idées de la recommandation, la proposition nouvelle en déborde le cadre. C'est ce que je suis amené à dire à la Conférence en ma qualité de Secrétaire général. Je suis amené

measures proposed, but this effort towards reform must stop at each frontier. Your work will not be complete. Unemployment is an international evil. We must not confine ourselves to local conditions ; attention must also be devoted to world-wide needs. The measures calculated to diminish the evil in a particular country will often depend upon other measures to be taken by all countries. If, therefore, by a general system of information and enquiry, you ascertain the means of agricultural production existing in each country, unemployed labour in certain countries may be employed in other countries where such means are available, for example, in the South American countries, in young or in new countries : in this way your efforts will be complete and effective." This is what M. Zumeta calls meeting worldwide needs.

In effect this is the way which he justifies his proposal. You will find the speech reported at length on page 174 of the final Verbatim Report.

Of course, from the point of view of theory, of literary merit or even of policy, M. Zumeta's frank statement certainly lends itself to criticism. Some allowance must be made as regards extempore speeches made at a Conference. There is, however, no doubt as to his main idea. M. Zumeta does not depart from the sequence of ideas and considerations on which the recommendation is based. A whole series of national measures had been proposed for dealing with agricultural unemployment. He thinks they are sufficient ; but with the same object and under the same conditions he wishes to propose international measures. He does not define them. They are complicated and extensive in their scope ; but he asks the Organisation to work them out.

The Conference, the President and the Secretary-General experienced some doubts when faced with such a proposal. The Committee had established a definite framework for the recommendation. It had determined which were the measures in regard to which the Governments had already given an opinion.

Though, as we have said, the new proposal confined itself to the same sequence of ideas as the recommendation, it had a wider scope. This is what I felt compelled to tell the Conference in my capacity as Secretary-General. I was obliged

à exposer, comme l'indiquait déjà dans une observation le Président de la Conférence, lord Burnham, que la proposition, telle qu'elle est formulée, ne rentre pas dans le cadre de la recommandation. Mais qui peut nier que pour le problème même du chômage elle ne présente quelque intérêt ? Qui peut nier qu'une telle collection de documents, faite en vertu de l'article 396 du Traité de Paix, ne peut servir à la découverte de nouvelles mesures efficaces contre le chômage ? Et alors nous proposons, non pas d'introduire cette proposition dans le texte de la recommandation, mais d'en faire une proposition spéciale.

C'est ici que je trouve la première critique de M. de Lapradelle: « Il n'y avait qu'un amendement: vous en faites une proposition spéciale ! Et cela indique la réalité de vos intentions, de vos prétentions. »

Ah ! M. de Lapradelle est, dans le domaine du droit, un maître devant qui je m'incline. Mais, en ce qui concerne son appréciation (pardonnez-moi l'expression) des valeurs parlementaires, je le trouve inexpert.

L'amendement va devenir proposition spéciale !

Mais, même juridiquement, dans notre constitution, qu'est-ce qu'un amendement ?

Messieurs les Juges, vous pour qui la Partie XIII du Traité de Paix n'a certainement plus de mystère, vous l'avez constaté certainement avant moi. Une convention, une recommandation doit être votée par les deux tiers des voix. Un texte de convention ou de recommandation est en outre obligatoirement soumis, par les gouvernements qui le reçoivent, à l'autorité compétente pour faire la loi. Les amendements apportés à nos textes de conventions et de recommandations sont votés exactement dans les mêmes conditions, et ont la même valeur.

Pour chacun des textes, dans un premier vote, la Conférence recherche la majorité des deux tiers et elle doit obligatoirement la réaliser dans un second vote lorsque le texte formel de la convention ou de la recommandation est apporté.

to explain, as the President of the Conference, Lord Burnham, had already indicated in an observation which he made, that the proposal as formulated was outside the scope of the recommendation. Who, however, can deny that as regards the actual question of unemployment, it was of considerable interest? Who can deny that the collection of information of this kind, undertaken in conformity with the terms of Article 396 of the Peace Treaty, would lead to the discovery of new and effective means for preventing unemployment? We then suggested not to insert this proposal in the text of the recommendation, but to make of it a separate proposal.

At this point I come to the first criticism made by M. de Lapradelle. "What was merely an amendment", he says, "you have converted into a separate proposal! This shows what your intentions and claims really are."

In the field of law, M. de Lapradelle is a past-master whose superiority I acknowledge. But as regards his power of estimating the importance to be attached to parliamentary discussion, if I may be forgiven for saying so, I consider that he lacks experience.

So the amendment is to become a special motion!

But from a legal point of view, and according to our constitution, what is an amendment?

Messieurs les Juges, Part XIII of the Treaty of Peace most certainly is no longer a mystery for you, and you have certainly discovered the answer to this question without any need on my part to refer to it. A majority of two-thirds is necessary in order that a convention or a recommendation may be adopted. Further, a draft convention or recommendation has of necessity to be submitted by the Governments which receive it to the competent legislative authority. Amendments moved in connection with our draft conventions or recommendations are voted upon under exactly the same conditions and have the same weight.

In the case of each draft, the Conference endeavours to obtain a majority of two-thirds on the preliminary vote and this majority must necessarily be obtained on a second vote when the draft convention or recommendation is formally submitted to it.

Une « proposition », au contraire, est votée à la simple majorité des voix. Elle ne fait pas partie de ce que nous appelons « l'ordre du jour juridique » de la Conférence. Et lorsqu'on veut introduire, dans une convention ou dans une recommandation, une disposition sur laquelle les gouvernements n'ont pas été consultés, nous refusons de l'introduire en raison de ce caractère constitutionnel des articles de convention ou de recommandation.

La proposition spéciale, hors des textes de convention ou de recommandation, c'est la résolution, le vœu que peut prendre toute assemblée. Elle ne nécessite pas les deux tiers ou la majorité des deux tiers des voix. Elle n'est pas transmise aux gouvernements. Elle n'a pour ainsi dire qu'une valeur d'ordre intérieur.

Ainsi, là où M. de Lapradelle a vu je ne sais quelle manœuvre habile de l'Organisation internationale du Travail, il y a simplement l'embarras d'un bureau, d'une Conférence qui se trouve un peu gênée par une proposition un peu insolite et qui, je ne dirai pas « l'enterre », mais lui donne la portée d'un simple vœu, l'envoie à une Commission de proposition, laquelle décidera du sort à lui réserver. Voilà toute l'histoire toute simple, un peu « terre-à-terre », de la motion Zumeta, au moins dans sa première phase.

La décision qui fut prise, avec l'approbation de son auteur, ce fut donc de la renvoyer à la Commission de proposition de la Conférence, Commission qui règle les travaux de ladite Conférence et qui décide, en outre, ce qu'il faut faire des vœux, des propositions des résolutions qui, naturellement, dans une assemblée comme celle-là, abondent.

Quand la Commission de proposition se trouve ainsi saisie de résolutions et de vœux, que fait-elle ? Je cherche en vain dans ma mémoire si elle a repoussé catégoriquement, brutalement, la proposition ainsi renvoyée..

Sa méthode est simple. Elle les renvoie, avec des appréciations diverses, au Conseil d'administration, qui, pendant l'espace d'une année, examinera avant la prochaine Conférence s'il y a lieu à étude pour une proposition ultérieure, s'il y a lieu à un simple examen théorique, ou même s'il n'en faut

A "motion" on the other hand is adopted by a simple majority. It does not form part of what we call the "legal agenda" of the Conference. Whenever anyone wishes to insert in a convention or recommendation a provision in regard to which the Governments have not been consulted, we refuse to allow its insertion because, according to our constitution, the Governments must have been so consulted with regard to the articles of a convention or recommendation.

A special motion as distinct from a draft convention or a recommendation takes the form of a resolution, an opinion which any assembly may express. It does not require two-thirds of the votes, nor a majority of two-thirds. It is not communicated to the Governments. It is, if I may say so, only of value as regards internal administration.

It would seem therefore that what M. de Lapradelle appears to consider a skilful manœuvre on the part of the International Labour Organisation is simply the embarrassment experienced by the Committee of a Conference which is somewhat taken aback by a rather unusual proposal, and which — I shall not say "inters" it — but gives it the scope of a mere resolution, and sends it to a Selection Committee which is to decide what is to be done with it. Such is the very simple and somewhat matter-of-fact story of the Zumeta motion, at all events in its early stage.

The decision taken with the approval of its author was therefore to refer it back to the Selection Committee of the Conference, a Committee which regulates the work of the Conference and also decides what is to be done with expressions of opinion, proposals and resolutions which, naturally, abound in an assembly of this kind.

What does the Selection Committee do when resolutions and expressions of opinion are referred to it in this way? I cannot recall that it has ever definitely and categorically refused to consider a proposal thus referred to it.

Its method is simple. It refers them back with a number of observations to the Governing Body, which, during the following year and before the next Conference, considers whether they should be investigated with a view to a subsequent proposal, whether they should be submitted to a merely

plus parler. En un an, bien des amours-propres ou des susceptibilités peuvent s'apaiser !

C'est ainsi que l'on procède dans l'Organisation internationale du Travail — et un peu partout. C'est ainsi que la plupart des propositions et des vœux ont été traités.

Mais ici, dans le cas spécial de cette proposition Zumeta — destinée sans doute à devenir fameuse dans les annales de notre Organisation —, une péripétie se produit !

La proposition est renvoyée à l'assemblée sous la forme suivante :

« La Commission de proposition propose à la Conférence de renvoyer cette résolution au Conseil d'administration avec l'invitation de la soumettre d'abord à une Commission paritaire agricole composée d'une manière analogue à la Commission paritaire maritime et qui serait chargée de l'examiner, ainsi que les questions de même nature. »

Naturellement, ceux qui sont enclins à suspecter nos intentions de triompher et de dire: « Voyez, l'Organisation internationale du Travail a si bien voulu retenir les questions de production agricole, elle veut si bien les introduire dans sa compétence, qu'elle a décidé de demander au Conseil d'administration de créer une Commission spéciale qui s'occupera de la motion Zumeta et qui s'occupera aussi des questions de même nature. »

Il est certain que si on ignore tout de toutes les batailles qui se sont produites à l'intérieur de notre Organisation ou à son sujet, si on ne connaît pas son histoire, on ne peut, de bonne foi, s'expliquer cette apparition subite du projet d'une Commission paritaire agricole, dans le texte de la Commission de proposition.

Pourquoi ce projet d'une Commission paritaire agricole ? C'est que la question est en fait posée depuis quelque temps déjà devant l'Organisation. Depuis que la compétence en matière de travail agricole est discutée, — et alors même qu'on

theoretical examination or whether they do not need any further discussion. In the space of a year a great many cases of slighted self-respect and wounded susceptibilities have been smoothed over.

This is the way in which the International Labour Organisation works ; it is a system very generally adopted. The majority of proposals and expressions of opinion have been dealt with in this way.

On this occasion, however, in the case of the Zumeta proposal — which is no doubt destined to become famous in the annals of our Organisation — a somewhat unusual development took place.

The proposal was referred back to the assembly in the following form :

“The Committee of Selection proposes to the Conference that this resolution we referred to the Governing Body with the invitation that it be submitted in the first place to a Joint Agricultural Commission, formed in a similar manner to the Joint Maritime Commission. This Commission will be charged with the examination of this question and of others of the same nature.”

Naturally, those who wish to prove that our intention is to assert our competence are inclined to make the most of this and to say : “The International Labour Organisation is so anxious to maintain a hold upon questions of agricultural production, is so anxious to include them within its competence, that it has decided to ask the Governing Body to create a special Committee to consider the Zumeta motion and questions of a like character.”

Evidently, if one is ignorant of all the disputes which have taken place within our Organisation or in connection with it, if one is unacquainted with its history, it is impossible in good faith to explain the sudden appearance of this scheme for a joint Agricultural Commission in the draft submitted by the Selection Committee.

What is the explanation of this scheme for a joint Agricultural Commission ? It is that the question had already been before the Organisation for some time. Ever since our competence in regard to agricultural labour has been in dispute —

ne songe pas encore à vous saisir, Messieurs les Juges, depuis que les polémiques font rage, c'est autour de cette institution d'une Commission paritaire agricole que se concentre la lutte. C'est ainsi qu'avant même qu'il n'y eût une motion Zumeta, en octobre 1921, plusieurs jours avant la Conférence, dans le Conseil d'administration, le Directeur a déposé un rapport tendant à la création d'une telle Commission.

Et quels motifs invoque ce rapport ? Les motifs suivants : On critiquait l'Organisation en disant que ses représentants étaient incompétents sinon juridiquement — la question n'était pas encore posée — mais du moins techniquement. On disait : « Vous prétendez réglementer le travail agricole, mais vous n'avez dans votre Organisation aucun représentant qualifié de l'agriculture, aucun secrétaire d'organisations professionnelles, aucun export agricole, etc. »

Nous avons eu l'occasion de répondre à cet argument. Nous avons dit comment était composée la Conférence. Néanmoins, il était intéressant pour nous, pour la préparation de nos résolutions concernant le travail agricole, d'avoir une Commission ainsi composée de spécialistes. J'ajoute que nous avons un exemple sous les yeux : celui d'une Commission paritaire maritime constituée exactement dans ces conditions au moment de la Conférence de 1920, et qui depuis lors fonctionne d'une manière régulière. Elle comprend des armateurs et des marins ; elle s'occupe de toutes les questions maritimes qui peuvent venir devant la Conférence, mais aussi d'une manière générale des conditions de travail et de vie des marins.

Commission d'études, Commission consultative, dont les décisions ou plutôt les vœux sont soumis au Conseil d'administration, cette Commission paritaire maritime, avec le concours des armateurs et des marins, s'est occupée, par exemple, en outre des problèmes traités par la Conférence, de la lutte contre les maladies vénériennes qui ravagent le monde des marins. Elle est intervenue utilement et efficacement. Cet exemple ayant paru digne d'être suivi pour les problèmes du travail agricole, la proposition avait donc été faite, à la session d'octobre du Conseil d'administration, d'établir une

even before there was any idea of submitting this question to the Court — ever since polemical discussions on this subject were stated, the dispute has centred on this proposed joint Agricultural Commission. Indeed, even before the Zumeta motion had been thought of, in October 1921, several days before the Conference, the Director submitted a report advocating the creation of such a Commission to the Governing Body.

What are the main ideas of this report ? They are as follows : The Organisation was criticised and its representatives were described as not competent, if not legally — for that question had not yet been raised — at all events technically. It was said that we were claiming to regulate agricultural labour, but that our Organisation contained no qualified representative of agriculture, no secretary of agricultural organisations, no agricultural expert, etc.

We had an opportunity of replying to this argument. We stated how the Conference was composed. Nevertheless, it was desirable for us, as regards the preparation of our resolutions upon agricultural labour, to have a Commission of this kind composed of specialists. I would add that we had an example of this kind before us : namely, the Joint Maritime Commission which was formed under exactly the same conditions at the time of the 1920 Conference, and which since that time has been working regularly. It includes ship-owners and sailors ; it deals with all maritime questions which may come before the Conference and generally with the conditions of work and life amongst sailors.

This Joint Maritime Commission, which is a commission of enquiry, an advisory committee, whose decisions or rather expressions of opinion are submitted to the Governing Body, has, with the joint assistance of ship-owners and sailors also devoted its attention to the combating of venereal disease, which plays havoc with the sailors, in addition to the problems dealt with by the Conference. Its work has been useful and effective. As it seemed that this precedent might with advantage be followed in the case of agricultural labour questions, a proposal had been made at the October session

Commission paritaire agricole. Le Conseil discuta. Vous trouverez (page 25 des procès-verbaux de cette session) la discussion du Conseil sur l'opportunité de créer cette Commission avant la Conférence. Il fut décidé de reporter à plus tard la création d'une telle Commission. Mais comme la bataille agricole s'était poursuivie et amplifiée devant la Conférence, les délégués qui étaient partisans de la création d'une semblable Commission et qui se trouvaient dans la Commission de proposition de la Conférence, ont saisi l'occasion de la motion Zumeta pour faire consacrer cette création par la Conférence. La Commission de proposition les a suivis. De là ce renvoi de la motion Zumeta au Conseil d'administration, mais avec la mention spéciale de la création de la Commission paritaire agricole.

La résolution de la Commission de proposition vient alors devant la Conférence plénière.

Vous retrouverez à la page 533 les observations du Président au moment du vote. Il dit :

« Je ne crois pas que la résolution soit en forme, je ne crois pas que nous puissions l'accepter, car une résolution analogue vient d'être repoussée en raison de la décision prise d'instituer une enquête sur le chômage — décision que venait en effet de prendre la Conférence — ; je ne crois pas que nous puissions la mettre aux voix. »

Mais alors, le Président de la Commission de proposition se lève et dit :

« Prenez garde, car il n'y a pas dans ce texte que le vœu d'une étude sur le chômage ; il y a plus : il y a la création de la Commission agricole paritaire »,

et il précise en indiquant qu'à cette Commission ne sera pas seulement envoyée la résolution Zumeta, mais « toutes les questions de caractère agricole ».

Je tiens à lire ce bref discours de M. de Michelis. Il est capital dans cette discussion :

« La Commission de proposition a examiné dans une de ses séances la résolution qui avait été présentée

of the Governing Body to establish a Joint Agricultural Commission. The Governing Body discussed the matter. On page 25 of the minutes of that meeting, you will find the Governing Body's discussion of the expediency of forming this Commission before the Conference met. It was decided to postpone until later the formation of such a Commission. As, however, the dispute on the question of agriculture continued and increased in magnitude at the Conference, those delegates who were in favour of the creation of such a Commission and who happened to be members of the Selection Committee of the Conference, seized the opportunity presented by the Zumeta motion to obtain the approval of the Conference for its creation. The Selection Committee followed their advice. Hence the reference of the Zumeta motion to the Governing Body together with a special mention of the establishment of the joint Agricultural Committee.

The Selection Committee's resolution then came before the full Conference.

On page 533 you will find the President's remarks before the vote was taken. He said :

"I do not think the resolution is in order, I do not think it can be accepted, because an analogous resolution has just been rejected in consequence of the decision taken to institute an enquiry with regard to unemployment — a decision taken in fact by the Conference — I do not think it can be put to the vote."

Whereupon the Chairman of the Selection Committee rose and said :

"We must exercise care, because this draft does not contain merely a recommendation for an enquiry upon unemployment ; there is another question : the creation of the joint Agricultural Committee,"

and he went on to point out that not only the Zumeta resolution but all questions of a like character would be submitted to this Commission.

I should like to read a short speech made by M. de Michelis. It is of capital importance in this discussion :

"At one of its meetings the Selection Committee considered the resolution submitted by M. Zumeta, and

par M. Zumeta, et elle a décidé de transmettre cette résolution au Conseil d'administration, en exprimant le vœu que ce dernier procède à la constitution d'une Commission paritaire à l'instar de la Commission paritaire maritime qui a été nommée à la suite de la Conférence de Gênes : ceci, afin que cette question soit examinée en même temps que toutes les autres questions de caractère agricole. De cette façon, la résolution de M. Zumeta va être présentée à cette réunion plénière pour que la Conférence veuille bien adopter la résolution de la Commission de proposition et que la résolution de M. Zumeta soit transmise au Conseil d'administration dans l'attente de la nomination de la Commission paritaire pour les questions agricoles.»

Qu'on me permette d'insister sur un point de ce texte.

La Commission de proposition a dit dans son texte : « Il y a lieu pour le Conseil d'administration de créer une Commission agricole. Cette commission examinera la motion Zumeta » ; elle a ajouté : « et toutes questions de même nature ». On a interprété, on a pu interpréter : « toutes les autres questions concernant la production agricole », et de cette interprétation on a conclu à notre intention d'étendre encore, toujours, notre compétence. Le Président de la Commission de proposition, qui connaissait tous les débats antérieurs, a précisé. Il ne s'agissait pas dans ce texte des questions concernant la production agricole, mais de « toutes les questions de caractère agricole ».

Cette interprétation est la seule vraie. Il suffit de rappeler que l'activité de la Commission paritaire maritime, à laquelle on se référait, s'étend à toutes les questions de caractère maritime qui peuvent directement ou indirectement intéresser notre Organisation.

Voilà donc mis en pleine lumière, d'après les procès-verbaux mêmes de la Conférence, le point sur lequel je tenais particulièrement à éclairer la Cour.

Mais il en est de cette histoire un peu abstraite, Monsieur le Président, comme d'une belle tragédie classique ! Après la péripétie du quatrième acte, nous arrivons à l'épilogue.

it decided to refer this resolution to the Governing Body, at the same time recommending that the latter should proceed to form a joint Commission similar to the joint Maritime Commission appointed as a result of the Conference of Genoa ; this suggestion was made in order that this question might be considered together with all other questions of an agricultural nature. M. Zumeta's resolution, therefore, is to be submitted to this full meeting in order that the Conference may adopt the resolution of the Selection Committee and that M. Zumeta's resolution may be referred to the Governing Body pending the appointment of the joint Commission for Agricultural Questions."

May I be permitted to lay stress on one point in this passage ?

In its draft the Committee of Selection said : "The Governing Body should form an Agricultural Commission. This Commission will consider the Zumeta proposal"; and it added : "and all questions of the same nature". It was possible to interpret this, and it has so been interpreted, to mean : "all other questions regarding agricultural production", and from this construction it has been concluded that our intention always is to extend our competence still further. The Chairman of the Selection Committee, who is acquainted with all the previous discussions, has made this point clear. The draft in question did not refer to questions of agricultural production but "to all questions of an agricultural nature".

This interpretation is the only correct one. It suffices to remember that the action of the joint Maritime Commission, which was referred to by way of analogy, extends to all questions of a maritime character which may directly or indirectly concern our Organisation.

I have thus clearly demonstrated from the actual minutes of the Conference the point upon which I particularly desire to enlighten the Court.

This somewhat abbreviated story resembles a classic tragedy in that, after the peripeteia of the fourth act, we come to the epilogue.

En séance de la Conférence plénière, après l'exposé du Président de la Commission de proposition, le Président de la Conférence se rendit à ses raisons et, précisément parce qu'elle tendait à la création de la Commission agricole, il mit aux voix la motion présentée. Elle fut votée par 63 voix contre zéro. Personne n'avait protesté au sujet de nos prétendues prétentions à la compétence agricole.

Quelle était donc la situation à la fin de la Conférence ? Si tout l'exposé que j'ai fait est exact, la proposition Zumeta, malgré l'intérêt général qu'elle pouvait présenter, au point de vue étude, a en fait passé au second plan. Ce qui reste, c'est la proposition d'institution de la Commission paritaire agricole. Cette proposition doit venir devant le Conseil d'administration. Et voilà l'épilogue !

A la session de janvier, le Directeur, selon la méthode accoutumée, fait un rapport sur la question présentée au Conseil : rapport que vous trouverez à la page 73 des documents-annexes du Conseil de janvier.

Brièvement, ce rapport expose dans quelles conditions la Conférence a émis son vote et il rappelle la motion Zumeta qui est à l'origine de ce vote. Puis vient le rappel que la proposition d'établir une Commission avait déjà été soumise au Conseil d'administration au cours de sa neuvième session.

« Aujourd'hui, dit le rapport, la question ne se pose plus de la même manière. La Conférence a adopté toute une série de résolutions relatives au travail agricole, et c'est elle-même qui, en votant la motion Zumeta, a été amenée à préconiser la création d'une Commission paritaire agricole.

« Dans ces conditions, il suffira de rappeler les raisons pour lesquelles, au mois d'octobre, nous avons demandé au Conseil d'envisager la création de cette Commission. »

Puis, je reprends ici les considérations que nous avons fait valoir à ce moment : la nécessité du contact avec les organisations professionnelles et la nécessité d'une représentation d'experts.

In the full Conference, after the Chairman of the Selection Committee had made his statement, the President of the Conference expressed himself convinced by the Chairman's argument and, precisely because the motion submitted contemplated the formation of the Agricultural Commission, he put it to the vote. It was adopted by 63 votes to none. No protest was raised as regards our alleged claims to competence in agricultural matters.

What, therefore, was the position at the end of the Conference? If the view of the situation which I have given is correct, the Zumeta proposal, in spite of the general interest which it might have in reference to the history of the case, was in fact relegated to the background. All that remained was the proposal to form a joint Agricultural Commission. This proposal was to come before the Governing Body. And now comes the epilogue.

At the January session, the Director, in accordance with the usual custom, made a report on the question to the Governing Body. This report you will find on page 73 of the documents annexed to the minutes of the January session of the Governing Body.

To be brief, this report explains the conditions under which the vote was taken in the Conference and refers to the Zumeta motion which gave rise to the vote. The fact was then recalled that a proposal to appoint a Committee had already been submitted to the Governing Body during its ninth session.

"To-day," says the report, "the question presents itself differently. The Conference had passed a whole series of resolutions concerning agricultural labour; and adopting M. Zumeta's motion, it has itself been led to favour the creation of a joint Agricultural Commission.

"Under these circumstances it will be sufficient to recall the reasons for which we requested the Governing Body last October to consider the creation of this Commission."

I then went on to recapitulate the arguments which we had used at that time: the necessity for contact with industrial organisations and for the consultation of experts.

Il suffit de relire tout ce rapport, fait au Conseil de janvier, pour constater qu'après un rappel rapide de la motion Zumeta qui a amené la Conférence à émettre son vote, les seules considérations sur lesquelles l'attention du Conseil est portée, c'est la nécessité de cette consultation du monde agricole et d'un fonctionnement de l'organisation internationale en matière agricole tout à fait semblable au fonctionnement déjà établi pour les questions maritimes. Vous trouverez aux pages 73 et 74 des documents-annexes toute cette argumentation.

Mais alors, dans le Conseil même, au moment où ce rapport est discuté, M. Picquenard intervient. Il indique que :

« c'était à l'occasion de ce point à l'ordre du jour qu'il avait été chargé par son Gouvernement de porter à la connaissance du Conseil d'administration la démarche entreprise par le Gouvernement français en vue d'obtenir un avis consultatif de la Cour permanente de Justice internationale sur la compétence du Bureau en matière agricole. Il conviendrait d'ajourner la discussion sur l'institution de la Commission jusqu'au moment où la Cour permanente de Justice internationale aura fait connaître son opinion sur cette question.

« Il rappelle que la proposition dont est saisi le Conseil résulte d'une résolution présentée à la Conférence par M. Zumeta, demandant que « les Membres de l'Organisation internationale du Travail prennent des mesures pour instituer, par l'intermédiaire du Bureau international du Travail, un système d'études et d'informations méthodiques, en vue d'organiser et de développer efficacement les moyens de production agricole ».

« Or, il fait observer que les moyens de production agricole *relèvent davantage* de la compétence de l'Institut d'Agriculture que de celle du Bureau international du Travail. Dans ces conditions, il propose que le Conseil d'administration ajourne la discussion jusqu'à ce que la Cour permanente de Justice internationale ait formulé

Perusal of the whole of this report which was made to the Governing Body in January will suffice to show that, after a brief allusion to the Zumeta motion, which was the reason for the vote taken by the Conference, the only considerations to which the attention of the Governing Body was directed were the necessity for consulting the agricultural world as a whole and for the creation of machinery for agricultural questions on exactly the same lines as the machinery already created to deal with maritime questions. You will find the whole of this argument set forth on pages 73 and 74 of the annexed documents.

In the Governing Body itself, however, when this report was being discussed, M. Picquenard intervened. He pointed out :

“That it was on the occasion of the examination of this question that he had been instructed to bring before the Governing Body a notification of the action taken by the French Government to obtain an advisory opinion from the Permanent Court of International Justice on the competence of the International Labour Organisation in agricultural matters. He held that it would be advisable to adjourn the discussion on the establishment of this committee until the opinion of the Permanent Court of International Justice had been obtained on this question.

“He further pointed out that this question was the result of a resolution submitted by M. Zumeta in which it was laid down that ‘Members of the International Labour Organisation take measures to institute a methodical system of enquiry and collection of information through the International Labour Office with a view to developing agricultural production’.

“The study of the means of agricultural production was within the competence of the International Institute of Agriculture *rather than* that of the International Labour Office. He proposed that the Governing Body adjourn its discussion, in the first place, until an advisory opinion had been received from the Permanent Court

son avis et qu'un accord soit intervenu avec l'Institut international d'Agriculture sur les attributions respectives des deux organisations.»

En vérité, comme j'aime les déclarations des représentants du Gouvernement français ! Comme elles sont précieuses à retenir ! Car enfin, M. Picquenard ne va pas jusqu'à dire que le Bureau est tout à fait incompétent en matière de production agricole ! Il serait en deçà de nos déclarations ! Il est trop averti, en effet, pour ne pas savoir, d'après l'expérience de notre recommandation sur le chômage et quantité d'autres questions, que si l'Organisation ne veut pas examiner directement des questions de production, elle est obligée, si elle s'occupe de réglementation du travail, de les examiner sous un certain angle. J'insisterai sur ce point tout à l'heure ! M. Picquenard, représentant du Gouvernement français, dit simplement : « Ces questions *relèvent davantage* de la compétence de l'Institut d'Agriculture de Rome. » Puis, comme néanmoins il considère qu'il est impossible d'écarter totalement les problèmes de production, si l'on veut réglementer le travail, c'est lui qui suggère que nous devrions nous entendre et passer un accord avec l'Institut international d'Agriculture.

M. de Lapradelle s'est scandalisé de notre initiative en pareille matière, de notre négociation avec Rome pour une entente. Mais c'est le Gouvernement français lui-même qui nous a conseillé de procéder ainsi !

Suivons donc encore l'instructif débat du Conseil. Je réponds à M. Picquenard. J'indique que la motion Zumeta n'a été que l'occasion et que ce dont il s'agit essentiellement, c'est de la Commission dont il avait déjà été question en octobre.

« Quant à l'objection mentionnée par M. Picquenard, relativement à l'interprétation des mots « moyens de production agricole », elle peut être écartée si l'on se reporte aux termes mêmes dans lesquels la Commission de proposition de la Conférence a proposé le renvoi au Conseil d'administration de la résolution de M. Zumeta. A aucun moment, il n'a été question d'examiner les questions techniques de la production agricole. »

of International Justice and, in the second place, until *an agreement had been reached with the International Institute of Agriculture.*"

To speak the truth, I much appredicate the statements of the representatives of the French Government ! They are well worth remembering ! For after all, M. Picquenard does not go so far as to say that the Office has no competence whatever in regard to agricultural production ! He keeps within the terms of our declarations. He is indeed, too clever not to realise, after the experience of our recommendation upon unemployment and many other questions that, though the Organisation may have no intention of dealing directly with questions of production, it is obliged, when dealing with the regulation of conditions of labour, to consider them from a certain angle. I shall dwell upon this point a little later on. M. Picquenard, the representative of the French Government, simply says that "These questions are within the competence of the International Institute of Agriculture *rather than* that of the Labour Office." Later, since he nevertheless considers it impossible entirely to eliminate questions of production when regulating conditions of labour, he himself suggests that we should come to an understanding and conclude an agreement with the International Institute of Agriculture.

M. de Lapradelle is scandalised at our taking such a step, at our entering into negotiations with Rome ! But the French Government itself advised us to do so.

Let us follow a little further the instructive discussion in the Governing Body. I replied to M. Picquenard. I pointed out that the Zumeta motion was merely an opportunity for bringing the matter up, and that the real question was that of the Commission which had already been discussed in October.

"The difficulty raised by M. Picquenard in regard to the words 'means of agricultural production' was solved by the examination of the terms in which it had been proposed by the Committee of Selection that the resolution of M. Zumeta should be referred to the Governing Body. There was no question at any time of the treatment of technical questions of agricultural production."

Ces paroles ont été prononcées au Conseil de janvier, c'est-à-dire à un moment où la Cour n'est pas saisie, où la question de compétence n'est pas encore portée devant elle. Elles constituent encore une de ces déclarations que nous n'avons cessé de faire au sujet de notre attitude en ce qui concerne les problèmes techniques, les problèmes de production.

Depuis lors, en avril, à Rome, et en juillet, à Interlaken, il a été de nouveau parlé au Conseil d'administration de la Commission paritaire agricole. Mais, pas plus que jamais, nous n'avons rencontré la motion Zumeta dans notre activité quotidienne ! Dans notre Organisation, elle n'a été encore l'objet d'aucune préoccupation spéciale. Il a fallu l'initiative du Gouvernement français pour nous le rappeler.

Monsieur le Président, Messieurs les Juges, je crois vraiment en avoir dit assez pour éclairer les circonstances dans lesquelles la motion Zumeta a été apportée devant la Conférence et pour marquer exactement la valeur des décisions qui ont été prises. Mais je voudrais que la Cour retînt de mon exposé quelque chose de plus. J'ai tenu à le faire avec tant de détails et de précisions, justement parce que le représentant du Gouvernement français, après avoir entendu notre déclaration réitérée, à savoir que nous ne prétendions nullement être compétents en matière agricole, a cru pouvoir affirmer « qu'une telle allégation était manifestement irrecevable ».

C'est à la Cour qu'il appartient de juger sur ce point. Je crois avoir prouvé par un exposé irréfutable que notre conduite depuis plus d'un an déjà, que tous nos actes, que toutes nos attitudes et nos initiatives attestent qu'en aucun cas nous n'avons cherché à affirmer une compétence quelconque en matière de production agricole. Notre « allégation » est donc vraie ! Elle est établie par tous les faits.

Ce que je veux dès lors demander à la Cour — car il faut que ce débat se déroule en pleine clarté — c'est de bien vouloir reconnaître que nous avons déclaré, nous-mêmes, dès l'abord, que nous étions d'accord, pleinement d'accord, sans réserve, avec le Gouvernement demandeur pour reconnaître que nous n'étions pas compétents en matière de production agricole. Nous croyons qu'il est de justice que la Cour veuille bien le constater. Car, Messieurs les Juges, il y a,

These observations were made at the meeting of the Governing Body in January, that is to say at a time when the question had not yet been submitted to the Court. They constitute another of the declarations which we have continually made in regard to our attitude in relation to technical problems, that is to say, questions of production.

Since that time at Rome in April and at Interlaken in July, the Governing Body has again considered the question of the joint Agricultural Commission. But in the course of our daily activities we have never again met with the Zumeta motion. Within our Organisation, it has never been the subject of any special attention. We were only reminded of it by the action of the French Government.

Monsieur le Président, Messieurs les Juges, I think that I have really said enough in order to show the circumstances in which the Zumeta motion was brought before the Conference, and to demonstrate the exact value of the decisions taken. I should, however, like the Court to retain in its mind something more than this. I have been careful to give the details with exactness for the very reason that the representative of the French Government, in spite of our repeated declaration to the effect that we claimed no competence whatever in regard to agriculture, has felt justified in affirming that "such an assertion is manifestly unacceptable".

It is for the Court to decide upon this point. I think that I have proved by an account which cannot be refuted that our line of conduct for more than a year past, that all our acts, our whole attitude and every step which we have taken, show that on no occasion have we attempted to assert any competence in regard to agricultural production. Our "assertion" is therefore true. All the facts prove it to be so.

What I therefore wish to ask the Court — for this discussion must be conducted with the utmost frankness — is to recognise that we ourselves have from the outset declared that we were in complete and unreserved agreement with the applicant Government in recognising that we had no competence in regard to agricultural production. We feel that it is only right that the Court should place this on record. For, as I stated to the Council of the League in London, the

comme je le disais devant le Conseil de la Société des Nations, à Londres, quelque chose de grave dans toute l'action qui a été engagée auprès de vous.

Quand la Cour aura reconnu avec nous que nous ne sommes pas compétents en matière de production agricole, que se passera-t-il ?

On dira de par le monde, comme on le dit au moment même où on vous consulte, que nous avons voulu coûte que coûte étendre illégalement notre compétence. On parlera, comme on l'a fait dans les mémoires déposés devant vous, de notre « envahissante compétence », on parlera de nos « empiétements ». On cherchera à montrer qu'avec une hâte fiévreuse et une ambition que rien ne peut réfréner, nous cherchons à établir notre compétence en tous domaines.

C'est ainsi — prenez-y garde — qu'on peut discréditer et atteindre dans l'accomplissement le plus strict et le plus noble de leur tâche, les organisations internationales naissantes.

Pour le développement normal et sain de notre activité, bien plus, pour la sécurité de notre Organisation, il ne suffit donc pas que la Cour dise avec nous que nous sommes incompetents. Il y a un haut intérêt moral à ce qu'elle reconnaisse, selon la vérité de notre parole, que nous n'avons jamais tendu, pour aucune de nos décisions, à réserver des pouvoirs que nous n'avons pas.

Monsieur le Président, après avoir indiqué le danger que nous pourrions courir, si vous ne reconnaissiez pas la vérité de nos déclarations, il me reste à signaler un autre danger, non moins grave, qui peut résulter de l'avis qui vous est demandé.

A quoi tend donc ce désir « obstiné » d'entendre déclarer par la Cour que nous ne sommes pas compétents en matière de production agricole ?

Le Gouvernement français allègue le danger réel, pressant, urgent, que des motions comme celles de M. Zumeta, même non retenues en leur forme par la Conférence, peuvent faire courir à tous les gouvernements.

M. de Lapradelle, son représentant, a insisté sur le lien, sur la connexité qui existe entre les questions de réglementation du travail et les questions de production. Il a marqué

proceedings commenced before you have a very serious aspect.

When the Court has recognised, as we do, that we have no competence in regard to agricultural production, what will happen ?

It will be said throughout the world, as it is being said at the present time, that we had wished at all costs to extend our competence illegally. People will speak, as they have already done in the documents submitted to you, of the "continued extension of our competence" and of our "encroachments". Attempts will be made to show with what feverish haste and uncontrollable ambition we are endeavouring to establish our competence in every sphere.

But beware ! It is thus that growing international organisations may be discredited and hindered in a straightforward and upright endeavour to accomplish their task.

As regards the normal, healthy development of our activities and even the security of our Organisation, it will not suffice for the Court to say, as we do, that we have no competence. It is morally of supreme importance that the Court should recognise, in accordance with the truth of our statements, that we have never in any of our decisions attempted to lay claim to powers which we do not possess.

Monsieur le Président, after having pointed out the danger to which we may be exposed, should you fail to admit the truth of our assertions, it remains for me to call your attention to another danger, no less serious, which may arise as a result of the opinion for which you are asked.

What is behind this "obstinate" desire to have the Court declare that we are not competent in questions of agricultural production ?

The French Government alludes to the real, pressing and imminent danger which motions like that of M. Zumeta, though not even retained in their original form by the Conference, cause to the Governments.

M. de Lapradelle, its representative, has insisted upon the affinity, upon the close connection, which exists between questions of the regulation of labour and questions of production.

que, même lorsque pour des raisons de procédure nous disions au Conseil de la Société des Nations qu'il était peut-être légitime de réunir les deux questions, en réalité elles étaient étroitement liées. Et il s'est plu à relever dans le texte même du mémoire que nous avions envoyé au nom du Bureau, un certain nombre de passages où nous semblions admettre nous-mêmes, en dépit de nos déclarations, la nécessité de nous occuper des questions de production.

Messieurs les Juges, il y a là une question assez délicate, assez complexe pour que je veuille la traiter devant vous, et pour que je tienne à vous en signaler les nuances. Les arrêts juridiques sont toujours par nature un peu tranchants et absolus. C'est leur vertu propre. Mais la vie, la vie économique en particulier, est pleine d'éléments divers ; elle subit l'influence de quantités de facteurs ; elle est mouvante, et il est souvent difficile d'en isoler les éléments. Voilà précisément ce qui est véritable : Lorsque vous aurez dit, comme vous devez forcément le dire — étant donnée la forme de la question qui vous est posée —, que le Bureau international du Travail est incompétent en matière de production agricole, peut-être demain les intérêts qui peuvent être atteints par certaines réformes allégueront-ils l'avis de la Cour pour empêcher les réformes de protection, les mesures de réglementation. Car est-il vraiment possible d'isoler, de traiter tout à fait à part, les questions de réglementation du travail ? N'est-on pas constamment ramené à des considérations techniques, à des problèmes de production ? Le récit même que je vous ai fait de notre recommandation sur le chômage agricole suffirait à l'établir. Il est donc indispensable de bien s'expliquer sur ce point. Je ne puis le faire mieux qu'en prenant des exemples dans notre expérience quotidienne en matière de réglementation industrielle.

Une des premières questions dont se soient occupés les négociateurs de conventions internationales du travail, a été la question du phosphore blanc. Lorsqu'il a été reconnu que le phosphore blanc était nocif pour les ouvriers et les ouvrières qui travaillaient à la fabrication des allumettes, il a été décidé, d'ailleurs après de longues luttes, que l'emploi du phosphore

He has pointed out that, even though for reasons connected with procedure, we said to the Council of the League of Nations that it would perhaps be legitimate to unite the two questions, in reality they were closely connected. And he has been pleased to refer, in the actual text of the memorandum which we sent on behalf of the Office, to a certain number of passages where we appeared ourselves to admit, in spite of our declarations, that we must of necessity deal with questions of production.

This is a question so delicate and complex that I am anxious to draw your attention to it and to bring to your notice its various aspects. Judicial decisions are always by their very nature somewhat categorical and absolute. Therein lies their particular virtue. Life, however, and especially economic life, is composed of a number of different elements ; it is affected by innumerable factors ; it is subject to constant change ; and there is often difficulty in distinguishing the elements composing it. This is what will undoubtedly happen : When you have stated, as you are bound to do, having regard to the form of the question submitted to you, that the International Labour Office has no competence in regard to agricultural production, to-morrow, perhaps, interests which may be affected by certain reforms, will cite the opinion of the Court in order to prevent the application of protective regulations. For, indeed, is it possible to isolate questions with regard to the regulation of labour and to treat them entirely separately ? Do not technical considerations and questions of production constantly recur in such investigations ? The contents of our recommendation on agricultural unemployment which I have read to you suffice to prove this. It is therefore essential to establish a clear understanding on the point. There is no better way in which I can do so than by taking examples from our daily experience in regard to the regulation of industrial labour.

One of the first questions with which the negotiators of international labour conventions dealt was the question of white phosphorus. After it had been recognised that white phosphorus was harmful to working men and women engaged in the manufacture of matches, it was decided, but only after lengthy discussions, that the employment of white phosphorus

blanc devait être interdit. Mais dans un tel débat, les techniciens de l'industrie n'ont-ils pas leur mot à dire ? Ne faut-il pas envisager si techniquement il est possible — ou non, ou dans un pays déterminé ou pour l'industrie en général, de le fabriquer par d'autres procédés ? Et, de ce fait, sans prétendre traiter à fond la question de technique, l'Organisation internationale du Travail n'est-elle pas contrainte, au moment où elle va voter une convention de protection ou de sécurité ouvrière, d'examiner les raisons techniques alléguées ?

Tout récemment, à la Conférence de Genève, de rudes luttes se sont développées en vue de la réglementation et dans certains cas de l'interdiction de l'emploi de la céruse. C'est une lutte qui dure depuis presque un siècle. A quel moment a-t-il été possible de presser davantage pour la substitution à la céruse d'autres produits ? Au moment où techniquement il a pu être affirmé que l'emploi de certains autres produits a pu être substitué sans dommage technique à l'emploi de la matière nocive qu'était la céruse. Ce sont des considérations de technique industrielle qui ont, pendant des semaines, occupé les débats de la Commission spéciale. Résistance aux intempéries, surface couvrante, durée de solidité des produits, telles étaient les questions débattues.

Bien plus, même dans une question aussi controversée que la question de la durée du travail, que cette question des huit heures qui actuellement préoccupe et parfois angoisse toutes les nations, est-il possible d'établir une réglementation sans faire intervenir des considérations de technique et de production ? C'est dans notre Conseil, sur l'invitation d'un représentant du groupe patronal du Bureau du Travail, M. Pirelli, en juin 1920, qu'il a été décidé, à propos de la réduction de la journée de travail, d'ouvrir une enquête sur la production.

Comment cette initiative a-t-elle été prise ?

Les patrons disaient : Nous voulons savoir dans quelle mesure la réduction de la journée de travail a pu atteindre la capacité productive des industries ou des pays. Les ouvriers répondaient : Pour juger avec exactitude de cette répercussion, il faut, dans le temps présent, mesurer aussi, dans cette diminution de la production, la part d'autres facteurs : la crise

should be prohibited. In such a discussion should not experts of the industry concerned have their say ? Must it not be considered whether it is technically possible, either in a particular country or as regards the industry in general, to carry on the manufacture by other methods ? Does it not follow, therefore, that the International Labour Office, without claiming to go thoroughly into the technical question, is compelled, when about to adopt a convention for the protection or safeguarding of labour, to consider the technical arguments put forward ?

Quite recently, at the Geneva Conference, heated discussions took place with regard to the regulation, and in certain circumstances the prohibition, of the use of white lead. This is a struggle which has continued for nearly a century. When did it become possible to urge with greater insistence for the substitution of other products for white lead ? When experts were able to assert that the use of certain other products could be substituted, without adverse technical effects, for the harmful substance known as white lead. Here we have technical factors connected with industry which occupied the attention of the special Committee for many weeks. Resistance to the weather, the protective surface obtained and the durability of the products such were the questions discussed.

Is it possible even in a question so controversial as that of the duration of work, the question of the eight-hour day, which at the present time occupies the attention of, and sometimes profoundly disturbs, all nations, to establish regulations without reference to technical considerations and questions of production ? At a meeting of our Governing Body, on the proposal of a representative of the Employers' Group of the Labour Office, M. Pirelli, it was decided in June 1920 to hold an enquiry into production in connection with the reduction in the hours of work.

What was the history of this measure ?

The employers said : "We wish to know to what extent the reduction of the hours of labour has affected the productive capacity of industries and of countries." The workers replied : "In order accurately to estimate its effect, it is necessary, at the present time, also to calculate the part played by other factors in this diminution of production, such as the exchange

des changes, la crise des transports, la crise des matières premières.

Et le Conseil à l'unanimité a décidé d'instituer cette enquête sur la production. Certes, depuis, il en a été discuté. La manière dont l'enquête a été conduite a donné lieu, au sein de notre Conseil, à d'assez vives controverses. Mais sur le principe initial de l'enquête, nulle contestation ne s'est élevée. Personne, dans un Conseil comme le nôtre, ne s'aviserait de soutenir qu'il est possible d'isoler complètement la réglementation du travail des conditions de production.

Autre exemple encore : la question du chômage. A Washington en 1919, lorsque la majorité de la Commission eut déposé son rapport, le représentant de l'Italie, M. Baldesi, indiqua qu'une des causes essentielles de la crise du chômage était l'inégale répartition des matières premières. Un rapport sur la nécessité de créer une meilleure répartition fut déposé. Au nom de la minorité, les plus grosses objections furent faites au système. Mais, sur le fond même, personne n'a osé contester à l'Organisation le droit de se préoccuper d'un problème si intimement lié à celui du chômage.

Ainsi, constamment, se posent devant nous des problèmes économiques, des problèmes de production que nous n'abordons pas de face, que nous ne cherchons pas à résoudre en eux-mêmes, pour lesquels nous ne sommes pas plus compétents en matière industrielle qu'en matière agricole, mais dont nous sommes obligés de nous soucier, dont nous devons connaître au moins les solutions. Constamment, nous sommes obligés de chercher à connaître la répercussion de tel mode de production sur la réglementation du travail ou sur les conditions du travail, et, en sens inverse, la répercussion que peut avoir une réforme sociale sur le développement de la production ? Si bien qu'au moment où la Cour rendra sur notre incompétence notoire, déclarée, avouée, en matière de production agricole, l'avis souverain que nous attendons d'elle, elle estimera, à n'en pas douter, opportun et juste de tenir compte de ces préoccupations indispensables du Bureau international du Travail. Faute d'en tenir compte, c'est toute l'œuvre de

crisis, the transport crisis and the raw materials crisis."

The Governing Body unanimously decided to institute this enquiry into production. No doubt since that time, there have been discussions. The manner in which the enquiry has been conducted has given rise to lively controversy in that Body. As regards the essential principle of the enquiry, no opposition was, however, raised. No one in a body like our Governing Body would think of maintaining that it would be possible completely to eliminate conditions of production from the regulation of labour.

Let us take another example: the question of unemployment. In 1919 at Washington, when the majority report of the Committee had been handed in, the Italian representative, M. Baldesi, pointed out that one of the main causes of the unemployment crisis was the unequal distribution of raw materials. A report upon the necessity of introducing a better system of distribution was handed in. On behalf of the minority, most strenuous objections were made to the system. On the question of principle, however, no one ventured to contest the Organisation's right to enquire into a question so intimately connected with that of unemployment.

It will be seen, therefore, that economic problems and problems of production constantly present themselves which we do not approach directly, which we do not attempt to resolve in themselves, and to deal with which we are more competent from the industrial point of view than from the agricultural; we are, however, obliged to bear such questions in mind, and at all events to acquaint ourselves with the methods of their solution. We are continually compelled to try to ascertain the effect of some particular method of production upon the regulation or the conditions of labour, and on the other hand, the effects which a certain industrial reform may have upon the development of production? I am therefore confident that when the Court pronounces its sovereign opinion in regard to our obvious, declared and admitted want of competence in questions of agricultural production, it will feel that it is expedient and right to take into account the fact that the International Labour Office must inevitably give its attention

réglementation internationale du travail qui peut être rendue impossible. Tout est ici, pour l'agriculture comme pour l'industrie, question de nuances et de limites. Pour l'agriculture, au moins, la Cour aura souci de les marquer. Il n'est pas possible que la déclaration d'incompétence en matière de production agricole puisse être utilisée pour nier la compétence qui peut être reconnue, qui sera — nous l'espérons — reconnue en matière de travail agricole.

Mais il est un point encore sur lequel je dois retenir l'attention de la Cour. Lorsqu'ainsi notre activité propre nous oblige à envisager au moins du dehors des problèmes pour lesquels nous ne sommes pas spécialement compétents, il nous arrive de rencontrer d'autres organisations, dont c'est précisément la fonction propre de les traiter pour eux-mêmes. Or, quelle a été, en ce cas, la pratique constante de l'Organisation internationale du Travail ? Cette pratique prouve assez bien notre prudence, notre esprit de conciliation, notre absence de toute prétention débordante pour que je tienne à la décrire devant la Cour. Là encore, il me suffit de citer quelques exemples. Voici les questions d'hygiène.

Lorsque nous avons eu à traiter de la protection des ouvriers contre le charbon, nous avons dû nous enquérir de ce que faisaient déjà, dans ce domaine, le Comité international d'hygiène ou l'Organisation d'hygiène de la Société des Nations. Nous avons cherché, avec ces organisations, comment le travail pouvait être réparti. C'est ainsi qu'un accord a été passé. Il a été décidé que, chaque fois qu'il s'agirait de la protection de l'ouvrier à son travail, de la défense contre des maladies résultant du travail, par exemple de la protection des ouvriers délaineurs, c'était à l'Organisation internationale du Travail qu'il appartenait de prendre les mesures. Mais si, au contraire, il s'agit de la propagation du charbon parmi l'ensemble de la population, s'il s'agit de la protection de la santé publique en général, alors c'est l'Organisation générale que cela regarde. Bien plus, nous avons décidé que nous abandonnerions, pour ne pas faire double emploi, toute étude scientifique sur le charbon en général à l'Organisation

to questions such as these. Without this, the whole work of the international regulation of labour may be rendered impossible. The whole question, as regards both agriculture and industry, is one of degree. As regards agriculture, at all events, the Court will take care to define the limits. It is not possible that a declaration of incompetence as regards agricultural production should be used to deny our competence which may—and we hope will—be recognised as regards agricultural labour.

There is one more point to which I would draw the Court's attention. When working in our own particular sphere, we are obliged to devote at all events superficial attention to questions for which we have no special competence ; we sometimes come in contact with other organisations whose particular duty it is to deal with such matters. What, in such circumstances, has been the invariable practice of the International Labour Organisation ? Our practice constitutes sufficient proof of our prudence, our conciliatory spirit and the absence of any exaggerated pretensions on our part ; I shall not, therefore, occupy the Court's time by describing it. Here again, I shall merely take a few examples. In the first place the question of hygiene.

When we had to deal with the protection of workers against anthrax, we had to obtain information as to what had already been done in this sphere by the International Health Committee or the Health Organisation of the League of Nations. In conjunction with these organisations, we endeavoured to ascertain how the work might best be distributed, and thus an agreement was concluded. It has been decided that, whenever a question arises with regard to the protection of workers during their work or their protection against diseases resulting from the nature of their work : for instance, the protection of woolcombers, it is for the International Labour Organisation to take the necessary steps. If, on the other hand, the question is one of the propagation of anthrax amongst the population as a whole, or of the protection of public health in general, it is for the general Organisation to deal with the matter. Moreover, in order to avoid overlapping, we have decided to abandon scientific investigations in regard to the question of

d'hygiène, et que nous nous contenterions de profiter de ses études d'ensemble pour les travaux spéciaux à notre Organisation.

J'ai parlé tout à l'heure de la motion Baldesi déposée à Washington en vue d'une répartition internationale des matières premières considérée comme moyen de lutte contre le chômage. Si une telle initiative est possible, ce n'est pas au Bureau international du Travail, évidemment, qu'il appartiendra de décider comment répartir entre toutes les nations les matières premières. Notre Conférence a formellement dit dans sa résolution que le Bureau entrerait en contact avec la Section économique et financière de la Société des Nations, dont ce pourrait être le rôle, et que nous jugerions seulement du point de vue du chômage, de ce point de vue qui est nôtre, les conséquences ou les nécessités de telle ou telle mesure que l'organisation voisine serait appelée à prendre en ce domaine. De même encore, pour des questions plus modestes, nous avons été amenés à nous occuper de la prothèse et de la rééducation professionnelle qui intéresse les mutilés de guerre, parce que demain les progrès accomplis en ce domaine pourront profiter à tous les mutilés du travail. Mais nous nous sommes entendus avec le Comité permanent interallié des mutilés, que la défense des mutilés occupe depuis des années, pour que nous n'empiétions en rien sur ses travaux, mais pour qu'ils profitent pleinement aux mutilés du travail.

Ainsi, dans tous les domaines, c'est une collaboration cordiale, c'est une saine et efficace répartition des tâches que cette Organisation envahissante songe à établir.

Or, nous n'avons pas procédé autrement dans le domaine agricole. Ce serait déjà une très longue histoire à raconter que celle de nos relations avec l'Institut international d'Agriculture, depuis plus de deux ans. Je dois seulement en dire ce qui intéresse le débat présent.

Bien avant la Conférence d'octobre, nous entretenions des relations cordiales. Mais la grande bataille engagée autour

anthrax in general to the Health Organisation, and to content ourselves with the results of its investigations into the question as a whole for the purposes of the special work of our Organisation.

I spoke just now of the Baldesi motion which was handed in at Washington and which contemplated an international distribution of raw material as a means of combating unemployment. Supposing that such a measure were practicable, it would obviously not be for the International Labour Office to decide how raw materials should be allocated among the various nations. Our Conference formally declared in the resolution adopted that the Office would get into touch with the Economic and Financial Section of the League of Nations upon which this duty might devolve, and that we should only consider the consequences or requirements of measures taken by the kindred organisation within this sphere from the point of view of unemployment, that is to say, the point of view which concerned us. Similarly, in regard to questions of smaller scope, we have been obliged to devote our attention to the matter of artificial limbs and vocational re-education for persons disabled in the war, because in the future the progress accomplished in this sphere may benefit all persons disabled in the course of their work. We came to an understanding with the Permanent Inter-Allied Committee for War Cripples, which for some years has been devoting its attention to the protection of such persons in order to avoid in any way encroaching upon the field of work of that organisation, and to ensure that the full benefits of its efforts might be secured for persons disabled in the course of employment.

It will thus be seen that this overbearing Organisation is in reality thus endeavouring to establish cordial co-operation and a sound and effective distribution of effort in every field.

We have proceeded exactly in the same way in the sphere of agriculture. To describe all our relations with the International Institute of Agriculture during the last two years or more would be a long story. I must confine myself to that which concerns the present discussion.

Long before the Conference of last October, we had been in friendly relations with that organisation. But the great

de notre compétence s'était développée. On avait demandé à l'Institut, à son assemblée générale, à son comité exécutif, de prendre position, de rappeler les droits qui lui avaient été donnés en 1905, non seulement en matière de production agricole, mais même en matière de réglementation du travail. Coûte que coûte, cependant, nous voulions retrouver l'accord, la collaboration utile et féconde. De là, en octobre, la proposition faite au Conseil d'introduire des représentants de l'Institut dans notre Commission spéciale. La Conférence se passe, la motion tendant à l'établissement de cette Commission est votée. Au mois de janvier : discussion à laquelle prend part M. Picquenard et que nous avons rappelée. Le Directeur est invité à entrer en relation avec l'Institut international d'Agriculture pour voir comment organiser le travail commun, comment répartir les tâches. Nous devons d'autant plus le faire que — cela soit dit sans critiquer personne, mais vous vous en apercevrez, Messieurs les Juges, plus que quiconque — les négociateurs des traités de paix ne rédigent pas toujours de façon parfaite, et, en rédigeant le traité du jour, ils oublient quelquefois le traité de la veille. C'est ainsi qu'ont procédé les négociateurs de Versailles en nous donnant toute une série d'attributions que leurs prédécesseurs avaient vaguement et partiellement données peut-être à l'Institut international d'Agriculture de Rome, en 1905. Car la Convention de 1905 ne vise pas seulement la compétence en matière de production, mais aussi, pour étude au moins, certaines questions de travail ! Le paragraphe *c*) de l'article 9 de la Convention de 1905 indique, par exemple, que l'Institut pourra faire des enquêtes sur les salaires, ce à quoi il ne s'est jamais appliqué.

Il fallait donc que nous nous entendissions et que nous nous répartissions notre tâche.

Je me suis rendu en janvier à Rome : première entente, échange de lettres. En mars, le Comité permanent de l'Institut s'est réuni. Il a accueilli la proposition de rencontre de trois de ses membres avec trois membres de notre Conseil d'administration. Vous trouverez dans notre mémoire au

struggle with regard to our competence had led to certain developments. The Institute, in its general assembly and executive committee, had been called upon to take up a definite attitude and to remember the rights conferred upon it in 1905, with regard not only to agricultural production but even to the regulation of labour. At all costs, however, we were desirous of renewing our friendly relations of useful and profitable co-operation. Herein lay the reason for the proposal made to the Governing Body in October, to the effect that representatives of the Institute should be included in our special Committee. The Conference took place and the motion for the establishment of this Committee was adopted. In January there was the discussion in which M. Picquenard took part and to which I have already alluded. The Director was instructed to get into touch with the International Institute of Agriculture, with a view to the organisation of our labours in common and the distribution of the various duties. This was especially necessary because — I say this without criticising anyone — but the members of the Court are better able to judge than anyone else — the negotiators of Peace Treaties are not always perfect in their drafting, and when drafting one treaty, they sometimes forget a previous treaty. This is precisely what occurred when those who negotiated the Peace of Versailles gave us a whole series of powers which their predecessors had perhaps given in 1905, in a somewhat vague and incomplete form, to the International Institute of Agriculture at Rome. For the Convention of 1905 does not merely provide for competence in questions of production, but also for the study of at least some labour questions. For instance, *paragraphe (c)* of Article 9 of the Convention of 1905 states that the Institute may hold enquiries into the question of wages, though it has never availed itself of this right.

We had therefore to come to an understanding and agree upon a distribution of our duties.

I went to Rome in January ; a preliminary agreement and an exchange of letters took place. In March the permanent Committee of the Institute met. It accorded a favourable reception to the proposal that three of its members should meet three members of our Governing Body. You will find the

Conseil de la Société des Nations le récit de cette négociation. La réunion des six membres eut lieu à Genève, le 26 juin. Pour le bon ordre de nos travaux, pour la répartition de nos tâches, pour une collaboration dans certains domaines, comme celui de l'enseignement professionnel, qui touche à la production et au travail tout à la fois, une entente a été établie, sur laquelle je ne veux pas revenir tout au long, et que vous trouverez dans le rapport même de la Commission, mais dont il me faut défendre la légitimité puisqu'ici même, en quelque manière, elle a été juridiquement critiquée.

M. de Lapradelle a dit en effet : « On est arrivé tout au plus à une collaboration cordiale » ! Et il a ajouté : « Qu'est-ce que vaut cette collaboration établie en dehors des Membres des Organisations, c'est-à-dire en dehors des Etats ? »

Messieurs, si nous devons consulter les Etats membres des Organisations pour toutes démarches de cette nature, pour des ententes en vue d'études, si chaque fois que je réunis un chef de service du Bureau à un autre chef de service de l'Institut de Rome, ou si lorsque des membres de notre Conseil d'administration se réunissent à des membres de l'Institut de Rome, il nous faut mettre en branle tout le lourd mécanisme des conférences diplomatiques, il n'y a plus de vie internationale possible. Les Comités permanents ou les Conseils d'administration ont été précisément établis pour prendre toutes décisions qui résultent des conventions et pour dispenser de réunir les Membres pour chaque question soulevée par la vie quotidienne des organisations. C'est donc en pleine régularité que les choses se sont passées. Les trois membres du Conseil d'administration et les trois membres de l'Institut international d'Agriculture de Rome, qui se sont réunis au mois de juin à Genève, ont rédigé un rapport en commun, rapport adopté à l'unanimité. Ce rapport a été soumis à notre Conseil d'administration à Interlaken en juillet, et il a été adopté par 14 voix contre zéro. Or, il ne faut pas l'oublier, le Conseil d'administration comprend les représentants de douze Etats, et, parmi eux, les huit Etats dont l'importance industrielle est la plus grande ; les délégués qui les représentent

account of these negotiations in our memorandum to the Council of the League of Nations. The meeting of the six representatives took place at Geneva on June 26th. With regard to the organisation of our work, the allocation of our respective tasks, and co-operation in certain fields of work such as that of vocational training, which concerns both production and labour, an understanding was arrived at, which I shall not describe at length and which you will find in the Report of the Committee, though I must defend its legality, since its legal aspect has also been criticised to some extent before the Court.

M. de Lapradelle has said: "The utmost that could be achieved was an agreement for cordial co-operation", and he adds: "What is the value of this co-operation, agreed upon without the consent of the Members of this Organisation, that is to say, the States?"

If we must consult the States which are Members of the Organisation on all matters of this kind and before concluding agreements regarding the holding of enquiries; if every time that I arranged a meeting between an official of the Labour Office and an official of the Institute of Agriculture; or if, whenever members of our Governing Body met members of the Institute of Agriculture, we had to set in motion the whole machinery of a diplomatic conference, international life would become impossible. Permanent Committees or Governing Bodies have been created for the very purpose of taking decision arising out of conventions and in order to eliminate the necessity for calling a meeting of the Members in regard to each question that arises in the course of the daily business of the various organisations. Everything, therefore, was done in a perfectly regular manner. The three members of the Governing Body and the three members of the International Institute of Agriculture at Rome who met in June at Geneva, drafted a joint report, which was unanimously adopted. This report was submitted to our Governing Body at Interlaken in July, and was adopted by 14 votes to none. Now it must not be forgotten that the Governing Body includes representatives of twelve States, amongst whom are the eight States of chief industrial importance. The delegates who represent these

reçoivent les instructions de leurs gouvernements. Si bien que l'entente passée à Genève n'a pas été faite, contrairement à ce qui a été dit, à l'insu des Etats souverains.

Mais il y a plus. Les études que nous poursuivons ont pour objet dernier les conventions internationales possibles.

Ces conventions sont votées par les représentants des Etats. Si donc un jour l'Institut international de Rome présentait, ou si le Bureau présentait à une Conférence des Membres un projet qui semblerait être de la compétence de l'autre organisation, chaque Etat serait en mesure de signaler l'erreur d'attribution. Les Etats ont donc toutes garanties. L'argumentation juridique qu'on a prétendu nous opposer ne peut être soutenue.

En fait, le texte d'accord entre l'Institut de Rome et le Bureau de Genève a donc été reconnu et consacré à la fois par le vote de notre Conseil et par la lettre que M. Pantano, Président de l'Institut international d'Agriculture, vous a adressée.

Les deux Organisations y ont défini, avec leur expérience de la vie internationale, ce que pouvaient être les tâches respectives ou communes. Les commissaires ont eux-mêmes très nettement marqué, dans une formule brève, l'intérêt de bien délimiter les questions de compétence en matière de production agricole. La Cour trouvera peut-être, dans ce texte, sur cette grave question des connexités entre la réglementation du travail et la production, des indications qu'elle songera à retenir.

« En ce qui concerne la production agricole, » dit le rapport, « la Commission, conformément aux déclarations du Bureau même, nota que celui-ci ne revendiquait aucune compétence et que cette question paraissait être exclusivement du ressort de l'Institut international d'Agriculture. *Toutefois, elle exprima l'opinion que certaines questions qui sont du ressort du Bureau international du Travail sont susceptibles d'avoir des répercussions sur la production*

States receive instructions from their Governments. It follows, therefore, that, though the contrary has been asserted, the agreement at Geneva was not concluded without the consent of the sovereign States.

There is, however, yet another point. The enquiries which we conduct have as their ultimate object the possible conclusion of international conventions.

These conventions are adopted by the representatives of States, so that if, at any time, the International Institute at Rome or the Labour Office were to submit to a Conference of its members a scheme which appeared to be within the competence of the other organisation, every State would be in a position to point out the mistake. The rights of the States are therefore fully safeguarded. The legal argument brought forward against us is not sound.

As a matter of fact, the draft of the agreement between the Institute of Rome and the Labour Office at Geneva has been recognised and sanctioned both by the vote of our Governing Body and by the letter sent to you by M. Pantano, President of the International Institute of Agriculture.

The two organisations, guided by their experience of international life, have therein defined the tasks which fall to them individually or which would be undertaken in common. The members of the Committee themselves have very clearly expressed in a short paragraph the desirability of a clear definition of competence as regards questions of agricultural production. In this passage the Court may perhaps find certain points in regard to this important question of the connection that exists between the regulation of labour and production, which it will consider worthy of attention.

"With regard to agricultural production," runs the report, "the Committee noted that in accordance with the declarations made by the Office itself, the latter claimed no competence, and that the question appeared to be exclusively within the sphere of the International Institute of Agriculture. *Nevertheless, it expresses the opinion that certain questions which belong to the domain of the International Labour Office are likely to affect agricultural production, and that certain*

agricole et que certains aspects de la production agricole ont des rapports étroits avec les conditions de travail dans l'agriculture.»

Il n'y a donc pas de contradiction, même apparente, entre la déclaration d'incompétence que le Bureau peut faire en matière de production agricole, et l'obligation où il se trouve de se soucier, sous un certain aspect, de ces mêmes problèmes de production : les deux organisations qui travaillent fraternellement, chacune dans son domaine, reconnaissent qu'il y a des questions sur lesquelles elles doivent s'aider et s'entendre, pour mieux atteindre chacune au but qui leur a été assigné.

C'est dans cet esprit que la Cour, sans doute, voudra rendre l'avis qui lui est demandé. Car cela seul est conforme à la fois aux textes, dans la mesure où ils ont apporté sur ce point quelques précisions, et aux nécessités de notre travail de réglementation.

Monsieur le Président, j'ai terminé. J'ai montré que sur la question fondamentale, sur la demande d'avis du Gouvernement français, telle qu'elle a été rédigée, il ne pouvait y avoir de doute. On me reproche bien souvent aujourd'hui d'être obligé, de par mes fonctions, de soutenir des thèses qui sont en contradiction avec les thèses soutenues par le Gouvernement de mon pays ! Sur ce point, du moins, qu'on me permette de constater l'accord.

Mais, en concluant, je ne saurais trop insister encore sur les deux requêtes qui sont l'objet même de notre exposé. C'est que, d'une part, l'on veuille bien reconnaître notre bonne foi, constater le fait que non seulement par nos paroles, mais par toute notre activité, par toutes nos attitudes, nous avons marqué que nous ne prétendions pas à cette compétence. La Cour sentira sans doute que cette constatation a un intérêt immense pour l'avenir de notre Organisation:

En second lieu, étant donné la complexité de la vie économique, et le lien qui existe entre les problèmes de la production et ceux de la réglementation du travail, il n'est pas possible que la répartition des attributions et des compétences entre les Organisations internationales puisse nuire à l'activité

aspects of agricultural production are closely related to the conditions of labour in agriculture."

There is therefore not even an apparent contradiction between a declaration of want of competence on the part of the Office in regard to agricultural production and the obligation incumbent upon it to consider certain aspects of these same questions of production. The two organisations working side by side, each in its own sphere, recognised that there are some questions in regard to which they must assist each other and come to an understanding, in order that each may be enabled more readily to achieve the purpose assigned to it.

I am confident that it is in this spirit that the Court will pronounce the opinion for which it has been requested. For such a decision alone can be in conformity with the text of the documents cited, in so far as they throw any light upon this point, and with the requirements of our task of regulating labour conditions.

Monsieur le Président, I have finished. I have shown that, in regard to the main question, the request for an opinion submitted by the French Government, in the form in which it is drafted, no doubt can exist. At the present time I am of often reproached, because by the nature of my duties I am compelled to advance views contrary to those maintained by the Government of my country. Allow me to state that, on this point at least, we are in agreement.

But in conclusion, I cannot lay too much emphasis upon the two requests which constitute the main object of our statement. In the first place we would ask you to recognise our good faith and to place on record that, not only by our words but by all our acts and all our conduct, we have proved that we make no claim to this competence. I have no doubt that the Court will realise that the recording of this fact is of immense importance for the future of our Organisation.

In the second place, having regard to the complexity of economic life and to the connection which exists between questions of production and the regulation of labour, it is inconceivable that the distribution of powers and spheres of action between international organisations should hamper

légitime de chacune. C'est, encore une fois, question de nuances et de limites.

Dès lors, il ne nous reste plus qu'à attendre en pleine sérénité l'avis de la Cour souveraine. Nous avons été entourés d'orages. Nous avons entendu gronder autour de nous toutes sortes de passions. Pénible, bien pénible a été la situation de certains fonctionnaires internationaux. Lorsque vous aurez fait éclater la vérité, lorsque, comme nous en avons la certitude, vous aurez proclamé la justice, alors les difficultés que nous avons rencontrées, les peines que nous avons éprouvées, nous seront légères ; et elles seront vite dissipées, car le pays auquel j'appartiens n'a jamais tardé, vous le savez, à manifester son amour de la justice et son respect de la vérité.

them in the respective spheres of their legitimate activities. Once again it is a question of degree, a question of limits.

Henceforward, it only remains for us to await in perfect confidence the opinion of the Supreme Court. We have been encompassed by storms. We have heard around us the thunder of every kind of passion. The position of certain international officials has been most unenviable. When you have caused the truth to be proclaimed, when, as we confidently hope, you have rendered your decision, the difficulties which we have encountered, the trials through which we have passed, will weigh but lightly upon us and will soon fade entirely from our memory. For the country to which I belong has, as you know, ever hastened to give proofs of its love of justice and respect of truth.

TROISIÈME PARTIE

AUTRES DOCUMENTS

SECTION A. — DOCUMENTS RELATIFS A L'AVIS CONSULTATIF N^o 1.

SECTION B. — DOCUMENTS RELATIFS A L'AVIS CONSULTATIF N^o 2.

SECTION C. — DOCUMENTS RELATIFS A L'AVIS CONSULTATIF N^o 3.

PART III.

OTHER DOCUMENTS.

SECTION A. — DOCUMENTS RELATIVE TO ADVISORY OPINION No. 1.

SECTION B. — DOCUMENTS RELATIVE TO ADVISORY OPINION No. 2.

SECTION C. — DOCUMENTS RELATIVE TO ADVISORY OPINION No. 3.

Section A.

Documents relatifs à l'Avis consultatif n° 1.¹⁾

Documents relating to Advisory Opinion No. 1.¹⁾

¹⁾ Voir aussi: — See also:

Section B, No. 34, page 482.

" " No. 35, " 483.

" " No. 36, " 485.

" " No. 37, " 486.

" " No. 52, " 504.

" " No. 55, " 506.

" " No. 59, " 509.

LE DIRECTEUR DU BUREAU INTERNATIONAL DU
TRAVAIL AU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE LA
SOCIÉTÉ DES NATIONS.

(Avec 15 documents annexés.)

Genève, le 17 mars 1922.

Monsieur le Secrétaire général,

En exécution d'une résolution adoptée par la Conférence internationale du Travail le 18 novembre 1921, le Conseil d'administration du Bureau international du Travail, réuni à Genève du 17 au 19 janvier 1922 pour sa onzième session, m'a chargé d'adresser au Conseil de la Société des Nations une demande tendant à obtenir que la Cour permanente de Justice internationale veuille bien émettre un avis sur une question d'interprétation des dispositions du paragraphe 3 de l'article 389 du Traité de Versailles, relatif à la désignation des délégués et conseillers techniques non gouvernementaux aux sessions de la Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail.

En vous transmettant la demande du Conseil d'administration, je me permets de vous exposer ci-dessous les faits qui l'ont motivée. Je vous adresse en même temps, sous ce pli, en annexes, tous les documents susceptibles d'éclairer les membres de la Cour sur les circonstances qui ont amené la Conférence internationale du Travail à solliciter son avis.

Ces circonstances se rapportent à la désignation du délégué ouvrier des Pays-Bas à la troisième session de la Conférence.

1. Par une lettre en date du 3 octobre 1921, M. le Ministre du Travail du Royaume des Pays-Bas m'a communiqué une copie conforme de la décision royale n° 30, portant nomination des délégués et conseillers techniques des Pays-Bas à la troisième session de la Conférence internationale du Travail. M. le Ministre du Travail m'avait adressé, en même temps,

THE DIRECTOR OF THE INTERNATIONAL LABOUR
OFFICE TO THE SECRETARY-GENERAL OF
THE LEAGUE.

(With 15 annexed documents.)

Geneva, March 17th, 1922.

[*Translation.*]

Sir,

In pursuance of a resolution adopted by the International Labour Conference on November 18th, 1921, the Governing Body of the International Labour Office, at its eleventh session held at Geneva on January 17th—19th, 1922, instructed me to request the Council of the League of Nations to obtain from the Permanent Court of International Justice an opinion on a question which has arisen with regard to the interpretation of the provisions of the third paragraph of Article 389 of the Treaty of Versailles, concerning the appointment of non-governmental delegates and technical advisers to take part in the sessions of the General Conference of the International Labour Organisation.

In transmitting the request of the Governing Body, I venture to set forth in the following pages a statement of the facts which have given rise to it. I am also sending you herewith, as annexes, all the documents which may assist in informing the Members of the Court in regard to the circumstances that induced the International Labour Office to ask for its opinion.

These circumstances are connected with the appointment of the workers' delegate for the Netherlands to the third session of the Conference.

1. In a letter dated October 3rd, 1921, the Minister for Labour of the Kingdom of the Netherlands transmitted to me a true copy of the Royal Decree No. 30 appointing the delegates and technical advisers of the Netherlands to the third session of the International Labour Conference. The Minister for Labour, at the same time, sent me a statement regarding

Document annexe No. 1. un exposé des conditions dans lesquelles le Gouvernement des Pays-Bas avait procédé à la désignation de ces délégués et conseillers techniques et m'avait fait connaître notamment les organisations professionnelles avec lesquelles le Gouvernement s'était mis d'accord pour satisfaire aux dispositions du paragraphe 3 de l'article 389.

Document annexe No. 2. 2. A la date du 22 octobre 1921, la Confédération néerlandaise des syndicats adressa au Bureau international du Travail une protestation contre la désignation du délégué ouvrier des Pays-Bas. La Confédération néerlandaise des syndicats alléguait notamment que le délégué ouvrier avait été désigné d'accord avec quatre organisations professionnelles, mais à l'exclusion de la Confédération néerlandaise des syndicats, qu'elle estimait devoir être considérée comme l'organisation professionnelle la plus représentative aux termes de l'article 389.

Document annexe No. 3. 3. Conformément à l'article 3 du Règlement de la Conférence internationale du Travail, adopté le 21 novembre 1919, le Président du Conseil d'administration du Bureau international du Travail présenta un rapport sommaire sur les pouvoirs des délégués et conseillers techniques, et ce rapport fut soumis à l'examen des délégués, la veille de la séance d'ouverture de la troisième session. Dans ce rapport, le Président signalait que le Bureau international du Travail avait été saisi d'une protestation formulée par la Confédération néerlandaise des syndicats et rappelait que plusieurs autres Confédérations ouvrières, ainsi que la Fédération syndicale internationale, avaient également formulé des protestations. Le Président du Conseil d'administration exprimait l'opinion que cette protestation devait être soumise à la Commission de vérification des pouvoirs prévue à l'article 3 du Règlement de la Conférence.

Documents annexes Nos. 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13 et 14. 4. La Commission de vérification des pouvoirs saisie de la sorte, après avoir pris connaissance des protestations formulées, des mémoires présentés par la Fédération syndicale internationale, par les délégués gouvernementaux des

the manner in which the Government of the Netherlands had made the appointments of these delegates and technical advisers and informed me, in particular, of the names of the industrial organisations in agreement with which the Government had acted, in order to comply with the terms of paragraph 3 of Article 389.

Annexed
Document
No. 1.

2. On October 22nd, 1921, the Netherlands Federation of Trades Unions sent to the International Labour Office a protest against the appointment of the Netherlands workers' delegate. The Netherlands Federation of Trades Unions alleged that the workers' delegate had been appointed in agreement with only four industrial organisations, to the exclusion of the Netherlands Federation of Trades Unions, which, in its opinion, ought to be regarded as the most representative industrial organisation, under the provisions of Article 389.

Annexed
Document
No. 2.

3. In conformity with Article 3 of the Standing Orders of the International Labour Conference, which were adopted on November 21st, 1919, the President of the Governing Body of the International Labour Office submitted a brief report on the credentials of the delegates and technical advisers, and this report was submitted to the delegates for consideration on the day before the opening meeting of the third session. The President pointed out in this report that the International Labour Office had received a protest from the Netherlands Federation of Trades Unions and he reminded the delegates that various other workers' organisations, including the International Federation of Trades Unions, had also lodged protests. The President of the Governing Body expressed the view that this protest should be submitted to the Committee on Credentials, established under Article 3 of the Standing Orders of the Conference.

Annexed
Document
No. 3.

4. The matter having thus been laid before the Committee on Credentials, the latter took note of the protests which had been lodged, and of memoranda submitted by the International Federation of Trades Unions, by the Government

Annexed
Documents
Nos. 4, 5,
6, 7, 8, 9,
10, 11, 12
13, 14.

Pays-Bas, ainsi que par M. Jouhaux, membre de la Commission, après avoir également pris l'avis des juristes du Bureau international du Travail et du Secrétariat général de la Société des Nations, présenta à la Conférence un rapport spécial dans lequel elle proposait de soumettre la question de l'interprétation des dispositions de l'article 389 à l'examen de la Cour permanente de Justice internationale. La Conférence approuva le rapport de la Commission et adopta le 18 novembre 1921 une résolution à cet effet.

Document
annexe
No. 15.

5. Après avoir pris connaissance d'un exposé de la question, le Conseil d'administration, au cours de sa onzième session, chargea le Directeur du Bureau international du Travail, en exécution de la résolution adoptée par la Conférence, de faire les démarches nécessaires auprès du Conseil de la Société des Nations.

J'ai l'honneur, en conséquence, de vous prier de demander au Conseil de la Société des Nations de vouloir bien soumettre à la Cour permanente de Justice internationale la question de savoir si la désignation du délégué ouvrier des Pays-Bas à la troisième session de la Conférence internationale du travail a été effectuée conformément aux dispositions du troisième paragraphe de l'article 389 du Traité de Versailles.

Veuillez agréer, etc.

(Signé) ALBERT THOMAS.

Pour copie conforme :

(Signé) VAN HAMEL,

Directeur de la Section juridique.

delegates of the Netherlands and also by M. Jouhaux, a member of the Committee. The Committee also consulted the legal advisers of the International Labour Office and of the Secretariat of the League of Nations. It presented a special report to the Conference, proposing that the question of the interpretation of Article 389 should be submitted for the consideration of the Permanent Court of International Justice. The Conference approved the Committee's report and adopted a resolution to that effect on November 18th, 1921.

5. Having considered a report on the question, the Governing Annexed Document No. 15. Body, at its eleventh session, instructed the Director of the International Labour Office to make the necessary application to the Council of the League of Nations in pursuance of the resolution adopted by the Conference.

I have accordingly the honour to request that you will ask the Council of the League of Nations to be good enough to submit for the consideration of the Permanent Court of International Justice the question whether the workers' delegate for the Netherlands at the third session of the International Labour Conference was nominated in accordance with the provisions of paragraph 3 of Article 389 of the Treaty of Versailles.

I have the honour, etc.,

(Signed) ALBERT THOMAS.

Certified true copy of the translation:

(Signed) VAN HAMEL,
Director, Legal Section.

Liste de documents transmis au Secrétariat général de la Société des Nations par le Directeur du Bureau international du Travail en annexes à sa lettre du 17 mars 1922.

- Document n° 1 : Copie d'une lettre¹⁾ du Ministre du Travail des Pays-Bas au Directeur du Bureau international du Travail, en date du 3 octobre 1921, lui transmettant une copie conforme de la Décision royale n° 30 portant nomination des délégués et conseillers techniques des Pays-Bas à la troisième session de la Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail; copie de cette décision¹⁾ et copie de la traduction en français de cette décision, effectuée par les soins du Gouvernement des Pays-Bas.
- Document n° 2 : Copie d'une lettre en date du 22 octobre 1921 adressée par la Confédération néerlandaise des syndicats au Bureau international du Travail et protestant contre la désignation du délégué des travailleurs des Pays-Bas.
- Document n° 3 : Copie du rapport sommaire sur les pouvoirs des délégués et conseillers techniques à la troisième session de la Conférence, présenté par M. Arthur Fontaine, président du Conseil d'administration du Bureau international du Travail.
- Document n° 4 : Copie d'un mémoire au sujet de la nomination du délégué ouvrier néerlandais, présenté à la Conférence par le Comité de direction de la Fédération syndicale internationale à la date du 24 octobre 1921.

1) La copie de l'original hollandais de la lettre et celle de la décision royale y annexée, certifiées conformes par M. Albert Thomas, ne sont pas reproduites en annexes dans ce volume. Elles sont déposées aux archives du Greffe.

[Translation.]

List of Documents transmitted to the Secretariat of the League of Nations by the International Labour Office as Annexes to its letter of March 17th, 1922.

Document No. 1: Copy of a letter¹⁾ from the Netherlands Minister for Labour to the Director of the International Labour Office dated October 3rd, 1921, transmitting a true copy of the Royal Decree No. 30 appointing the delegates and technical advisers of the Netherlands to the third session of the General Conference of the International Labour Organisation; copy of the above decision¹⁾; copy of the French translation made by order of the Netherlands Government.

Document No. 2: Copy of a letter dated October 22nd, 1921, sent by the Netherlands Federation of Trades Unions to the International Labour Office protesting against the appointment of the workers' delegate for the Netherlands.

Document No. 3: Copy of the short report on the credentials of the delegates and technical advisers to the third session of the Conference, submitted by M. Arthur Fontaine, President of the Governing Body of the International Labour Office.

Document No. 4: Copy of a memorandum dated October 24th, 1921, on the appointment of the workers' delegate for the Netherlands, submitted to the Conference by the Executive of the International Federation of Trades Unions.

1) The copy of the original in Dutch of the letter and that of the Royal Decision annexed, certified as true copies by M. Albert Thomas, are not reproduced as Annexes in this volume. They have been deposited in the archives of the Registry.

- Document n^o 5 : Copie de la réponse au mémoire du Comité de direction de la Fédération syndicale internationale, adressée à la Conférence par les délégués du Gouvernement des Pays-Bas.
- Document n^o 6 : Copie du mémoire présenté par M. Léon Jouhaux, délégué des travailleurs de France, à la Commission de vérification des pouvoirs.
- Document n^o 7 : Copie de la lettre adressée le 7 novembre 1921 par la Commission de vérification des pouvoirs à M. le Dr. Van Hamel, directeur de la Section juridique du Secrétariat général de la Société des Nations.
- Document n^o 8 : Copie de la réponse adressée par M. le Dr. Van Hamel à la Commission de vérification des pouvoirs à la date du 8 novembre 1921.
- Document n^o 9 : Copie de la consultation de M. le Dr. Van Hamel, adressée à la Commission de vérification des pouvoirs le 10 novembre 1921.
- Document n^o 10 : Copie de la consultation de M. J. de Vilallonga, conseiller juridique à la Conférence internationale du Travail, adressée à la Commission de vérification des pouvoirs le 11 novembre 1921.
- Document n^o 11 : Copie de la lettre adressée le 14 novembre 1921 par le Secrétaire général de la Conférence à M. le Commandeur Anzilotti, membre de la Cour permanente de Justice internationale, Sous-Secrétaire général de la Société des Nations.
- Document n^o 12 : Copie de la réponse de M. le Commandeur Anzilotti au Secrétaire général de la Conférence, en date du 15 novembre 1921.

- Document No. 5: Copy of the reply to the memorandum by the Executive of the International Federation of Trades Unions presented to the Conference by the Netherlands Government delegates.
- Document No. 6: Copy of the memorandum submitted by M. Léon Jouhaux, workers' delegate for France, to the Committee on Credentials.
- Document No. 7: Copy of the letter sent on November 7th, 1921, by the Committee on Credentials to Dr. Van Hamel, Director of the Legal Section of the Secretariat of the League of Nations.
- Document No. 8: Copy of the reply sent by Dr. Van Hamel to the Committee on Credentials, dated November 8th, 1921.
- Document No. 9: Copy of the opinion of Dr. Van Hamel sent to the Committee on Credentials on November 10th, 1921.
- Document No. 10: Copy of the opinion of M. J. de Vilallonga, Legal Adviser to the International Labour Conference, sent to the Committee on Credentials on November 11th, 1921.
- Document No. 11: Copy of the letter sent on November 14th, 1921, by the Secretary-General of the Conference to Commendatore Anzilotti, Member of the Permanent Court of International Justice, Under-Secretary-General of the League of Nations.
- Document No. 12: Copy of Commendatore Anzilotti's reply to the Secretary-General of the Conference, dated November 15th, 1921.

- Document n^o 13 : Copie du rapport supplémentaire de la Commission de vérification des pouvoirs, présenté à la Conférence le 17 novembre 1921.
- Document n^o 14 : Extrait du procès-verbal de la 25^{ème} séance de la troisième session de la Conférence internationale du Travail (compte rendu provisoire du 18 novembre 1921).
- Document n^o 15 : Copie d'un exposé sur la question d'interprétation des dispositions de l'article 389, fait par le Directeur du Bureau international du Travail au Conseil d'administration du dit Bureau à la onzième session du Conseil.

Document n^o 1.

LETTRE ADRESSÉE AU DIRECTEUR DU BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL PAR LE MINISTRE DU TRAVAIL DES PAYS-BAS. ¹⁾

La Haye, 3 octobre 1921.

Monsieur le Directeur,

Conformément à l'article 3, paragraphe 1, du règlement de la Conférence, j'ai l'honneur, par la présente, de vous communiquer une copie conforme ¹⁾ de la Décision royale du 4 octobre 1921, n^o 30, portant nomination des délégués et conseillers techniques des Pays-Bas à la troisième Conférence internationale du Travail.

Les nominations ont eu lieu conformément à l'article 389 du Traité de Paix de Versailles.

La désignation des délégués et des conseillers techniques des employeurs a eu lieu d'accord avec les organisations d'employeurs les plus importantes, c'est-à-dire : le Conseil central pour les questions de travail des associations d'employeurs, l'Association des employeurs néerlandais et l'Association des employeurs catholiques-romains, groupements constituant ensemble la Section néerlandaise de l'Organisation

¹⁾ Voir note au bas de la page 348.

- Document No. 13: Copy of the supplementary report of the Committee on Credentials submitted to the Conference on November 17th, 1921.
- Document No. 14: Extract from the Minutes of the 25th meeting of the third session of the International Labour Conference (provisional verbatim report of November 18th, 1921).
- Document No. 15: Copy of the statement on the question of the interpretation of Article 389 made by the Director of the International Labour Office to the Governing Body of the Office at its eleventh session.

Document No. 1.

LETTER FROM THE NETHERLANDS MINISTER FOR LABOUR TO THE DIRECTOR OF THE INTERNATIONAL LABOUR OFFICE.¹⁾
[Translation.]

The Hague, October 3rd, 1921.

Sir,

In accordance with paragraph 1 of Article 3 of the Standing Orders of the Conference, I have the honour to transmit to you herewith a true copy¹⁾ of the Royal decision of October 4th, 1921, No. 30, appointing the delegates and technical advisers of the Netherlands to the third International Labour Conference.

The appointments were made in accordance with Article 389 of the Treaty of Versailles.

The nomination of the employers' delegates and technical advisers was effected in agreement with the most important employers' organisations, namely: the Central Council of Employers' Associations for Labour Questions; the Netherlands Association of Employers; and the Association of Roman Catholic Employers,— which organisations together form the Dutch Section of the International Organisation of Employers

1) See footnote on page 348.

internationale des patrons d'industrie, et l'Association chrétienne d'employeurs.

La désignation des conseillers techniques a de plus été décidée d'accord, en ce qui concerne le conseiller technique pour les questions de la céruse, avec l'Association des fabricants de céruse, et, en ce qui concerne les conseillers techniques pour les questions d'agriculture, avec :

1. l'Association générale néerlandaise de l'industrie laitière, Association à laquelle sont rattachés tous les groupements de fabriques coopératives de produits lactés existant dans les Pays-Bas, de sorte que cette Association représente les aspirations d'environ 100,000 éleveurs de vaches laitières ;
2. l'Association des agriculteurs ;
3. le Comité royal néerlandais d'agriculture ; les associations rattachées à ce Comité représentent ensemble environ 147,000 membres ;
4. l'Association néerlandaise des paysans, dont font partie 82.000 paysans ;
5. le Conseil néerlandais d'horticulture, représentant 70.000 horticulteurs ;
6. l'association protestante chrétienne d'agriculture et d'horticulture, dont font partie 5,000 agriculteurs et horticulteurs.

La désignation des délégués des ouvriers et des conseillers techniques qui doivent accompagner ceux-ci a eu lieu d'accord avec les organisations professionnelles suivantes : le Bureau de l'organisation professionnelle catholique-romaine, la Fédération professionnelle nationale chrétienne et la Fédération générale professionnelle néerlandaise, et, en ce qui concerne les conseillers techniques pour les questions d'agriculture, d'accord avec : l'Association néerlandaise des ouvriers occupés dans l'agriculture, l'horticulture, l'industrie laitière, comptant, en 1920, 11,237 membres ; l'Association néerlandaise catholique-romaine des ouvriers floriculteurs, horticulteurs et agriculteurs, comptant, en 1920, 8.368 membres ; l'Association néerlandaise des ouvriers chrétiens agriculteurs, horticulteurs et ceux de l'industrie laitière comptant, en 1920, 3.047 membres, et l'Association générale néerlandaise

(Organisation internationale des patrons d'industrie) — and the Christian Association of Employers (Association chrétienne d'employeurs).

Moreover, the technical advisers were selected in so far as concerns the technical adviser for questions relating to white lead, in agreement with the Association of Manufacturers of White Lead, and in so far as concerns the technical advisers for questions relating to agriculture, in agreement with :

1. The General Dutch Association of Dairymen, to which Association are affiliated all existing groups of co-operative factories of milk products in the Netherlands, so that this Association represents the views of nearly 100,000 breeders of milch cows.

2. The Agricultural Association.

3. The Royal Netherlands Agricultural Committee ; the Associations affiliated to this Committee represent altogether approximately 147,000 members.

4. The Netherlands Association of Peasants, who number 82,000.

5. The Netherlands Horticultural Association, which represents 70,000 horticulturists.

6. The Protestant Agricultural and Horticultural Association, to which 5,000 agriculturists and horticulturists belong.

The nomination of the workers' delegates and of the technical advisers who have to accompany them, was effected in agreement with the following professional organisations :

The Roman Catholic Industrial Organisation, the National Christian Federation and the Netherlands General Industrial Federation and, in so far as concerns the agricultural and technical advisers, in agreement with : the Netherlands Association of Workers employed in Agriculture, Horticulture, Milk-Production, the number of whose members in 1920 was 11,237 ; the Roman Catholic Netherlands Association of Floricultural, Horticultural and Agricultural Workers numbering in 1920 8,368 members ; the Netherlands Association of Christian Agricultural and Horticultural Workers and those employed in the Milk-producing Industry, numbering in 1920 3,047 members ; and the Netherlands General Association

d'ouvriers professionnels agriculteurs, horticulteurs et analogues, comptant environ 600 membres.

Il paraît utile de donner les renseignements complémentaires suivants sur la désignation des délégués et conseillers techniques représentant les ouvriers. Il existe, dans les Pays-Bas, cinq organisations professionnelles d'ouvriers qui, au 1er avril, comptaient le nombre de membres indiqué après le nom de chacune d'elles :

Confédération néerlandaise des syndicats	218.596
Bureau de l'Organisation professionnelle catho-	
lique-romaine	155.642
Fédération professionnelle chrétienne nationale	75.618
Fédération professionnelle générale néerlandaise	51.195
Secrétariat national ouvrier (au 1er janvier) . . .	36.038

Les quatre premières ont donné suite à l'invitation qui leur fut envoyée de délibérer sur la désignation de délégués et de conseillers techniques des ouvriers en vue de la prochaine Conférence. Le Secrétariat néerlandais ouvrier s'est refusé dès le début à toute délibération. Il n'a pas paru possible, quoi qu'il en soit, d'arriver à un accord entre les quatre organisations citées en premier lieu.

La Confédération néerlandaise des syndicats croyait avoir le droit de présenter le délégué des ouvriers. Elle basait ses prétentions sur le fait qu'elle interprétait l'article 389, a agraphe 3, du Traité de Paix de Versailles, en ce sens que la désignation du délégué et des conseillers techniques des ouvriers dans chaque pays devait se faire d'accord avec l'organisation la plus importante.

Il paraît au Gouvernement néerlandais que cette interprétation n'est pas conforme à la rédaction des dispositions précitées dans le texte original français où l'on parle des «organisations professionnelles les plus représentatives soit des employeurs, soit des travailleurs du pays considéré», et que ces dispositions ne constituent pas un obstacle à ce que le Gouvernement entre en pourparlers avec différentes organisations professionnelles. La Commission de vérification des pouvoirs de la Conférence de Washington s'est prononcée à deux reprises différentes en ce sens, dans sa décision relative

of Workers engaged in Agriculture, Horticulture and other analogous Employments, which has some 600 members.

It would appear to be desirable to give the following supplementary information as regards the nomination of the delegates and technical advisers to represent the workers. There are five workers' organisations in the Netherlands and on April 1st the number of their members was as follows :

The Netherlands Federation of Trades Unions	218,596
The Roman Catholic Industrial Organisation	155,642
The National Christian Industrial Federation	75,618
The Netherlands General Industrial Federation	51,195
The National Labour Secretariat (on the 1st January).	36,038

The first four complied with the invitation to take part in a discussion upon the nomination of the workers' delegates and technical advisers for the next Conference. The National Labour Secretariat refused, at the outset, to take any part in the discussion. It proved quite impossible for the four first-mentioned organisations to reach an agreement.

The Netherlands Trade Union Federation considered that it was entitled to appoint the workers' delegate. The basis of its contention was that it interpreted paragraph 3 of Article 389 of the Treaty of Peace of Versailles as signifying that the nomination of the workers' delegate and technical advisers in each country was to be made in agreement with the most important organisation.

The Government of the Netherlands is of the opinion that this interpretation is not in conformity with the terms of the above-mentioned provisions, as reproduced in the original French text, where the words used are "*les organisations professionnelles les plus représentatives soit des employeurs, soit des travailleurs du pays considéré*" (the industrial organisations which are most representative of employers or workpeople, as the case may be in their respective countries), and that there is nothing in these provisions to prevent the Governments from entering into negotiations with a number

à l'admission des représentants ouvriers japonais et dans celle relative à l'admission des représentants ouvriers argentins (compte rendu sténographique de la Conférence de Washington, texte français, pp. 202—204).

L'interprétation sus-indiquée de la Confédération néerlandaise des syndicats aurait pour conséquence inadmissible que, dans les Pays-Bas, ce serait une minorité des ouvriers organisés qui aurait constamment le droit de présenter le délégué et les conseillers techniques au nom de tous les ouvriers. Comme il a déjà été indiqué ci-dessus, dans le cas présent, le Bureau pour l'organisation professionnelle catholique-romaine, l'Association professionnelle chrétienne nationale et l'Association professionnelle générale néerlandaise, qui représentent ensemble la majorité des ouvriers organisés, sont tombés d'accord pour présenter le délégué des ouvriers. Le Gouvernement des Pays-Bas a, en conséquence, cru agir en conformité avec les dispositions de l'article 389, paragraphe 3, du Traité de Paix de Versailles, en désignant comme délégué des ouvriers le candidat présenté par les trois organisations nommées ci-dessus.

Il a cru d'autant plus pouvoir agir ainsi que la nomination du délégué ouvrier aux deux conférences antérieures avait eu lieu d'accord avec la présentation faite par la Confédération néerlandaise des syndicats. Il a, de plus, fait part à la Confédération néerlandaise des syndicats qu'il était disposé à nommer un conseiller technique conformément à la proposition qui lui en serait faite par l'association sus-nommée pour être adjoint au délégué ouvrier, et à conclure avec le délégué des ouvriers un accord en vertu duquel le conseiller indiqué ci-dessus serait autorisé à prendre la parole à la Conférence s'il le désirait. La Confédération néerlandaise des syndicats a également refusé d'adhérer à cette proposition.

Il ressort des considérations ci-dessus que le Gouvernement des Pays-Bas, pour la nomination du délégué et des conseillers techniques des ouvriers, s'est conformé aux dispositions

of industrial organisations. The Committee on Credentials at the Washington Conference pronounced an opinion in support of this view on two separate occasions: first, in its decision with regard to the admission of the Japanese workers' representatives and, secondly, in its decision with regard to the admission of the Argentine workers' representatives. (Verbatim report of the Washington Conference, French text, pp. 202—204.)

The adoption of the interpretation of the Netherlands Federation of Trades Unions would lead to the inadmissible result that, in the Netherlands, a minority of organised labour would have a perpetual right of nominating the delegate and technical advisers, on behalf of all the workers of the country. As has already been pointed out, in the present case, the Roman Catholic Industrial Organisation, the National Christian Industrial Association and the Netherlands General Industrial Federation, which, taken together, represent the majority of the organised workers, came to an agreement regarding the nomination of the workers' delegate. The Netherlands Government therefore considered that it was acting in conformity with the terms of paragraph 3 of Article 389 of the Treaty of Peace of Versailles, in appointing the candidate nominated by the three above-mentioned organisations, as workers' delegate.

It considered that the fact that the workers' delegate to the two preceding conferences had been nominated on the proposal of the Netherlands Federation of Trades Unions constituted an additional justification for its action. Moreover, it informed the Netherlands Federation of Trades Unions that it was prepared to appoint a technical adviser proposed by that association, who would be attached to the workers' delegate, and to conclude an agreement with the workers' delegate to the effect that the adviser in question should be authorised to address the Conference if he so desired. The Netherlands Federation of Trades Unions likewise refused to accept this proposal.

It appears from the above considerations that the Netherlands Government has, as far as possible, conformed to the provisions of paragraph 3 of Article 389 as regards

de l'article 389, paragraphe 3, dans toute la mesure du possible.

Le Ministre du Travail:

(Signé) AALBERSE.

Le présent document est la traduction exacte et fidèle d'une lettre de M. le Ministre du Travail des Pays-Bas en date du 3 octobre 1921.

Genève, le 29 mai 1922.

(Signé) ALBERT THOMAS.

Traduction de la décision royale¹⁾, communiquée par le Gouvernement des Pays-Bas, portant nomination des délégués et conseillers techniques des Pays-Bas à la troisième Conférence internationale du Travail.

N° 30.

Nous, WILHELMINA, par la grâce de Dieu, Reine de Pays-Bas, Princesse d'Orange-Nassau, etc., etc., etc.,

Sur la proposition de Notre Ministre des Affaires étrangères du 10 septembre 1921, Section des Affaires de la Société des Nations, N° 20447; de Notre Ministre du Travail du 10 septembre 1921, Section du Service général, N° 380; et de Notre Ministre de l'Agriculture, de l'Industrie et du Commerce du 26 septembre 1921, Direction de l'Agriculture, N° 14828, Section II,

AVONS CONSENTI ET ENTENDU :

I) de fixer qu'une délégation des Pays-Bas sera envoyée, afin de prendre part à la troisième session de la Conférence internationale du Travail, qui a été convoquée à Genève pour le 25 octobre 1921;

II) de nommer dans cette délégation :

a) comme délégué du Gouvernement néerlandais, et en même temps président de la délégation :

le Dr. W. H. Nolens, Membre de la Deuxième Chambre des Etats-Généraux, Professeur de législation ouvrière à l'Université municipale d'Amsterdam;

1) Voir note au bas de la page 348.

the nomination of the workers' delegate and technical advisers.

(Signed) AALBERSE,
Minister of Labour.

Royal Decree¹⁾ nominating the Delegates and Technical Advisers for the Netherlands to the Third International Labour Conference.

[Translated from the French translation of the Netherlands Government.]

No. 30.

We, WILHELMINA, by the Grace of God Queen of the Netherlands, Princess of Orange-Nassau, etc., etc., etc.,

On the proposal of Our Minister for Foreign Affairs of September 10th, 1921 (League of Nations Section, No. 20447) ; of Our Minister for Labour of September 10th, 1921 (General Service Section, No. 380), and of Our Minister for Agriculture, Industry and Commerce, September 26th, 1921 (Directorate of Agriculture, No. 14828, Section II),

HAVE BEEN PLEASED TO GIVE OUR CONSENT :

(I) To the despatch of a delegation from the Netherlands to take part in the third session of the International Labour Conference, which has been convened at Geneva for October 25th, 1921 ;

(II) To the appointment as members of this Delegation of the following :

(a) as delegate of the Netherlands Government, and at the same time as President of the Delegation :

Dr. W. H. Nolens, Member of the Second Chamber of the States-General, Professor of Labour Legislation at the Municipal University of Amsterdam ;

1) See footnote on page 348.

- b) comme délégué du Gouvernement néerlandais :
C. J. P. Zaalberg, Directeur général du Travail ;
- c) comme délégué représentant les employeurs néerlandais :
J. A. E. Verkade, industriel à Zaandam, Président de la Section néerlandaise de l'organisation internationale d'employeurs industriels ;
- d) comme délégué représentant les travailleurs néerlandais :
P. J. S. Serrarens, membre du bureau du Syndicat d'ouvriers catholiques ;
- e) comme conseillers techniques pour la question de l'emploi de la céruse :
 - 1) des délégués du Gouvernement :
le Dr. C. van Eyk, Professeur de l'Académie militaire royale à Breda ;
 - 2) du délégué des employeurs :
H. W. Versteeven, Président de l'Association internationale de fabricants de céruse ;
 - 3) du délégué des ouvriers :
H. J. Terwey, Président de l'Association chétienne des ouvriers du bâtiment ;
- f) comme secrétaire de la délégation :
le Dr. A. M. Joeke, Référendaire au Ministère du Travail ;

III) De nommer — pour le cas où la Conférence internationale du Travail déciderait de traiter dans sa troisième session les sujets inscrits à l'agenda concernant la protection des ouvriers agricoles, — comme conseillers techniques pour les sujets susvisés :

- a) des délégués du Gouvernement :
I. G. J. Kakebeeke, Inspecteur de l'Agriculture ;
P. J. Kleyburg, agronome du Service central de l'Inspection du Travail ;
Mademoiselle Th. Mansholt, Directrice de l'école ménagère agricole de l'Etat à De Rollecate ;

(b) as delegate of the Netherlands Government :
C. J. P. Zaalberg, Director-General of Labour ;

(c) as delegate representing the Netherlands employers,

J. A. E. Verkade, manufacturer at Zaandam,
President of the Netherlands Section of the Inter-
national Organisation of Industrial Employers ;

(d) as delegate representing the Netherlands workers ;

P. J. S. Serrarens, member of the Bureau of the
Catholic Workers' Union ;

(e) as technical advisers for questions relating to white
lead :

1. to the Government delegates :

Dr. C. van Eyk, Professor of the Royal Military
Academy at Breda ;

2. to the Employers' delegate :

H. W. Versteeven, President of the International
Association of Manufacturers of White Lead ;

3. to the Workers' delegate :

H. J. Terwey, President of the Christian Associa-
tion of Builders ;

(f) as secretary of the Delegation :

Dr. A. M. Joekes, Legal Adviser to the Ministry
for Labour.

III. To nominate as technical adviser in the event of the
International Labour Conference deciding to discuss at its
third session the subjects included in the agenda concerning
the protection of agricultural labourers :

(a) to the Government delegates :

I. G. J. Kakebeeke, Inspector of Agriculture ;

P. J. Kleyburg, Agricultural expert at the Central
Office for the Inspection of Labour ;

Melle Th. Mansholt, Directress of the State School
of Agricultural Economy at De Rollecate ;

b) du délégué des employeurs :

le Professeur P. A. Diepenhorst, docteur en droit,
Membre de la Première Chambre des Etats-
Généraux, Président de l'Association chrétienne
d'agriculteurs et de maraîchers ;

le Dr. F. E. Posthuma, Président de l'Association
générale laitière des Pays-Bas ;

F. V. Valstar, Président de l'Association «Groep
Veilingsverenigingen» (Groupe des Associations
de vente) du Conseil néerlandais d'horticulture ;

J. T. H. Verheggen, Président de la Coopérative
agricole néerlandaise ;

c) du délégué des ouvriers :

M. Eichner, Secrétaire de l'Association générale
néerlandaise d'ouvriers agricoles, de maraîchers,
de tourbiers et d'ouvriers de métiers connexes ;
P. Hiemstra, Président de l'Association néerlandaise
d'ouvriers de l'agriculture, de l'horticulture
et de la laiterie ;

A. J. Loerakker, Président de l'Association néerlandaise
catholique d'ouvriers fleuristes, jardiniers,
tourbiers et agricoles *St. Deus dedit*.

R. Siemons, Président de l'Association chrétienne
d'ouvriers agricoles.

Nos Ministres susdits sont chargés de l'exécution de cet
arrêté, dont une copie sera envoyée à la Cour générale des
Comptes.

Het Loo, le 4 octobre 1921.

(Signé) WILHELMINA.

Le Ministre des Affaires étrangères :

(Signé) V. KARNEBEEK.

Le Ministre du Travail :

(Signé) AALBERSE.

Le Ministre de l'Agriculture, de l'Industrie et du Commerce :

(Signé) VAN YSSELSTEYN.

(b) to the Employers' delegate :

Professor P. A. Diepenhorst, Doctor of Law,
Member of the Upper Chamber of the States-
General, President of the Christian Association
of Agriculturists and Market Gardeners ;

Dr. F. E. Posthuma, President of the General
Association of Dairymen of the Netherlands ;

F. V. Valstar, President of the Association "Groep
Veilingsverenigingen" (Group of Associations for
the Sale of Produce) of the Netherlands Council
of Horticulture ;

J. T. H. Verheggen, President of the Netherlands
Agricultural Co-operative Society ;

(c) to the Workers' delegate :

M. Eichner, Secretary of the Netherlands General
Association of Agricultural Workers, Market Gar-
deners, Turf-cutters and similar Employments ;
P. Hiemstra, President of the Netherlands Asso-
ciation of Workers engaged in Agriculture, Hor-
ticulture and Dairy-farming ;

A. J. Loerakker, President of the Netherlands
Catholic Association "St. Deus dedit" of Florists,
Gardeners, Turf-cutters and Agricultural La-
bourers ;

R. Siemons, President of the Christian Association
of Agricultural Labourers.

Our Ministers above mentioned are entrusted with the
execution of this decree, a copy of which shall be sent to the
General Court of Accounts.

Het Loo, October 4th, 1921.

(Signed) WILHELMINA.

(Signed) V. KARNEBEEK, Minister for Foreign Affairs.

(Signed) AALBERSE, Minister for Labour.

(Signed) VAN YSSELSTEYN, Minister for Agriculture,
Industry and Commerce.

Pour traduction conforme :

Le Secrétaire général du Ministère
des Affaires étrangères:

(Signé) A. M. SNOUCK HURGRONJE.

Copie certifiée conforme de la traduction
communiquée par le Gouvernement néer-
landais d'une décision de Sa Majesté la
Reine des Pays-Bas, en date du 4 octobre
1921.

Genève, le 29 mai 1922.

(Signé) ALBERT THOMAS.

Document n° 2.

LETTRE ADRESSÉE AU BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL
PAR LA CONFÉDÉRATION NÉERLANDAISE DES SYNDICATS.

[Traduction.]

Amsterdam, le 22 octobre 1921.

Le Comité de la Confédération néerlandaise des Syndi-
cats se voit obligé de s'adresser à votre Bureau, en présence
du fait que le Gouvernement néerlandais a composé la dé-
légation à la troisième Conférence internationale du Travail,
qui commencera ses travaux à Genève le 25 octobre courant,
sans y comprendre un représentant de notre groupement
comme délégué des travailleurs.

Il a été protesté immédiatement auprès du Gouvernement
néerlandais contre cette décision, parce que cette décision
est en contradiction avec l'article 389, paragraphe 3, du Traité
de Paix. Cet article est rédigé comme suit :

«Les membres s'engagent à désigner les délégués et
conseillers techniques non gouvernementaux d'accord
avec les organisations professionnelles les plus représen-
tatives soit des employeurs, soit des travailleurs du pays
considéré, sous la réserve que de telles organisations
existent.»

Dans le compte rendu officiel de la Conférence de

Document No. 2.

LETTER FROM THE NETHERLANDS FEDERATION OF TRADES
UNIONS TO THE INTERNATIONAL LABOUR OFFICE.

[Translation.]

Amsterdam, October 22nd, 1921.

The Committee of the Netherlands Federation of Trades Unions is compelled to have recourse to your Office, owing to the fact that the Government of the Netherlands has formed the delegation to the Third International Conference of Labour which opens at Geneva on the 25th instant without including a representative of our group as a workers' delegate.

A protest against this decision was immediately made to the Netherlands Government, because such a decision is contrary to the provisions of paragraph 3 of Article 389 of the Treaty of Peace. This Article reads as follows :

"The members undertake to nominate non-Government delegates and advisers chosen in agreement with the industrial organisations, if such organisations exist, which are most representative of employers or workpeople, as the case may be, in their respective countries."

An interpretation of this stipulation, by Dr. Manley O.

Washington, on trouve une interprétation de cette disposition due au Dr Manley O. Hudson lui-même, le conseiller juridique attaché au Bureau de la Conférence ; le texte peut en être trouvé aux pages 203—207 des textes français et anglais du compte rendu officiel.

L'interprétation du Dr Manley O. Hudson est conçue comme suit :

« En décidant si un membre s'est acquitté de ses obligations d'après ce paragraphe, la Commission de vérification des pouvoirs devrait d'abord déterminer, en ce qui concerne un pays particulier, s'il existe ou non des organisations industrielles quelconques, représentatives des patrons ou des ouvriers. La seconde mesure à prendre est de déterminer laquelle parmi ces organisations est la plus représentative des patrons et des ouvriers, et, finalement, si un membre a choisi ses délégués non gouvernementaux dans ses organisations les plus représentatives.

« Si l'on suit cet ordre, il peut se faire que, dans un pays particulier, les organisations industrielles existantes ne soient pas d'une manière suffisante représentatives des patrons et des ouvriers. J'ose proposer que, dans de semblables cas, le Membre de la Société des Nations ne soit pas obligé par cet article de choisir les délégués ou conseillers techniques en accord avec les organisations existantes, mais qu'il soit libre de choisir les délégués et conseillers comme bon lui semble. »

Notre Comité insiste particulièrement sur le fait que cette interprétation a été acceptée sans opposition aucune.

Malgré les efforts répétés faits pour amener le Gouvernement néerlandais à revenir sur sa décision, il a maintenu son point de vue, quoique, en ce qui concerne la question de savoir quelle organisation de travailleurs est la plus représentative dans les Pays-Bas, il ne puisse y avoir aucun doute.

Le total du nombre des membres des Centrales professionnelles néerlandaises était, au 1er janvier 1921, le suivant:

Confédération néerlandaise des Syndicats	225.367
Bureau de l'Organisation professionnelle	
catholique-romaine	157.998

Hudson, the legal adviser attached to the Bureau of the Washington Conference, may be found in the verbatim record of the proceedings of the Conference ; the exact wording may be found on pages 203—207 of the French and English versions of the verbatim record.

Dr. Manley O. Hudson's interpretation runs as follows :

"In determining whether a member had discharged his obligations under this paragraph, the Committee on Credentials should first determine as to a particular country whether any industrial organisations exist representative of workpeople and employers. The next step is to determine which of such organisations is most representative of employers and workpeople and, finally, it must be determined whether the member has chosen its non-government delegates in agreement with such most, representative organisations.

"If this order is adhered to, it may occur that in a given country the existing industrial organisations are not to any considerable degree reasonably representative of the most important organisations of employers or of workpeople. In such cases, I venture to suggest that the member is not bound by the terms of this Article to choose delegates and advisers in agreement with existing organisations, but that it is at liberty to choose delegates and advisers as it may see fit."

Our Committee lays particular stress on the fact that this interpretation was accepted without any opposition whatever.

In spite of the repeated efforts that were made to induce the Netherlands Government to reconsider its decision, it maintained its attitude, although there can be no doubt as to which is the most representative workers' organisation in the Netherlands.

The total number of members of the Netherlands industrial organisations was, on January 1st, 1921, as follows :

The Netherlands Federation of Trades Unions	225,367
The Roman Catholic Industrial Organisation	157,998

Groupement professionnel national chrétien dans les Pays-Bas.	76.488
Groupement professionnel général néerlandais ..	51.983
Secrétariat national du Travail.	36.038

Depuis lors, ces chiffres n'ont pas subi de modifications ou n'en ont subi que de très légères. Il est à peine nécessaire d'insister sur le fait que, indépendamment de ce que, par la décision du Gouvernement néerlandais, l'organisation la plus représentative des ouvriers des Pays-Bas ne se trouve pas représentée par un délégué à la Conférence actuelle, cette question doit être également pour l'avenir de la plus grande importance.

Notre Comité considère, pour cette raison, de son devoir, au nom des ouvriers réunis dans le groupement de la Confédération néerlandaise des Syndicats, de protester auprès de votre Bureau contre la décision prise dans cette circonstance par le Gouvernement néerlandais, et prie votre Bureau de ne pas valider le délégué ouvrier nommé par le Gouvernement des Pays-Bas.

Avec les sentiments respectueux, etc.

Le Comité de la Confédération
néerlandaise des Syndicats :

(Signé) E. KUPERS,
Secrétaire.

Le présent document est la traduction exacte et fidèle d'une lettre de M. E. Kupers, secrétaire de la Confédération néerlandaise des Syndicats, en date du 22 octobre 1921.

Genève, le 29 mai 1922.

(Signé) ALBERT THOMAS.

The Christian National Industrial Group of the Netherlands	76,488
The Netherlands General Industrial Group	51,983
The National Labour Secretariat	36,038

These figures have not been appreciably modified since that date. It is hardly necessary to point out that, quite apart from the fact that, by the decision of the Netherlands Government, the most representative organisation of workpeople in the Netherlands is not represented by a delegate at the present Conference, this question is bound to assume important dimensions in the future.

For the reasons given above, our Committee considers it to be its duty, on behalf of the workers represented by the Netherlands Federation of Trades Unions, to enter a protest with your Office against the decision taken by the Netherlands Government in this matter, and requests your Office not to accept the credentials of the workers' delegate nominated by the Netherlands Government.

We have the honour, etc.

The Committee of the Netherlands
Federation of Trades Unions:

(Signed) E. KUPERS,
Secretary.

Document n° 3.

RAPPORT SOMMAIRE DE M. ARTHUR FONTAINE,
Président du Conseil d'administration du Bureau international du Travail.

Genève, octobre 1921.

C'est l'article 389 du Traité de Versailles qui règle la composition de chaque délégation et le mode de désignation des délégués et conseillers techniques convoqués aux Conférences internationales du Travail par les Membres de l'Organisation internationale du Travail.

Les deux derniers paragraphes de l'article 389 sont ainsi conçus :

«Les noms des délégués et de leurs conseillers techniques seront communiqués au Bureau international du Travail par le gouvernement de chacun des Membres.

«Les pouvoirs des délégués et de leurs conseillers techniques seront soumis à la vérification de la Conférence, laquelle pourra, par une majorité des deux tiers des suffrages exprimés par les délégués présents, refuser d'admettre tout délégué ou tout conseiller technique qu'elle ne jugera pas avoir été désigné conformément aux termes du présent article.»

C'est donc aux gouvernements qu'il appartient d'aviser le Bureau international du Travail des nominations ; c'est à la Conférence qu'il appartient d'examiner les nominations faites et de décider, notamment en cas de contestation, si les délégués et conseillers techniques non gouvernementaux ont été désignés «d'accord avec les organisations professionnelles les plus représentatives soit des employeurs, soit des travailleurs du pays considéré, sous la réserve que de telles organisations existent» (art. 389, paragraphe 3).

Pour faciliter matériellement la vérification des pouvoirs, le Règlement des Conférences (adopté par la Conférence de Washington en vertu du paragraphe 1 de l'article 403) a formulé les dispositions suivantes :

Document No. 3.

SUMMARY REPORT BY M. ARTHUR FONTAINE,
President of the Governing Body of the International Labour Office.

[Translation.]

Geneva, October, 1921.

Article 389 of the Treaty of Versailles lays down the composition of each delegation and the manner in which the delegates and technical advisers, appointed to attend International Labour Conferences by the Members of the International Labour Organisation, are to be selected.

The last two paragraphs of Article 389 are in the following terms :

“The names of the delegates and their advisers will be communicated to the International Labour Office by the Government of each of the Members.

“The credentials of delegates and their advisers shall be subject to scrutiny by the Conference, which may, by two-thirds of the votes cast by the delegates present, refuse to admit any delegate or adviser whom it deems not to have been nominated in accordance with this Article.”

It rests accordingly with the Governments to acquaint the International Labour Office with the nominations ; it is for the Conference to scrutinise the nominations made, and to decide, in the event of their being contested, whether the non-governmental delegates and their technical advisers have been appointed “in agreement with the industrial organisations, if such organisations exist, which are most representative of employers or workpeople, as the case may be, in their respective countries” (Art. 389, para. 3).

In order to facilitate the examination of credentials, the following provisions were included in the Standing Orders for Conferences (adopted by the Washington Conference in accordance with the terms of paragraph 1 of Article 403) :

« *Article 3.* Les pouvoirs des délégués et conseillers techniques sont déposés au Secrétariat du Bureau international du Travail quinze jours au plus tard avant la date fixée pour l'ouverture de la session de la Conférence. »

« Un rapport sommaire est présenté par le Président du Conseil d'administration. Ce rapport et les pouvoirs sont soumis à l'examen des délégués la veille de la séance d'ouverture. »

« Les protestations éventuelles concernant la désignation des délégués et conseillers techniques sont déposées entre les mains du Bureau provisoire de la Conférence au cours de la séance d'ouverture et transmises par lui à une Commission de vérification, élue par la Conférence et composée d'un délégué gouvernemental, d'un délégué patronal et d'un délégué ouvrier. »

« Cette Commission examine immédiatement les cas visés soit dans les rapports du Président du Conseil d'administration, soit dans les protestations individuelles, et présente un rapport d'urgence. »

« Le délégué ou conseiller technique dont la désignation est ainsi contestée, conserve les mêmes droits que les autres délégués et conseillers techniques, jusqu'à ce qu'il soit définitivement statué sur son admission. »

C'est pour satisfaire aux dispositions de l'article 3, paragraphe 2, du Règlement, que le présent rapport est présenté.

Il est arrêté le lundi 24 octobre, à 10 heures du matin, de manière à pouvoir être soumis à l'examen des délégués ce lundi 24 octobre, veille de la séance d'ouverture.

Disons tout de suite que les dispositions d'ordre de l'article 3, prises pour faciliter le travail de la Conférence, n'ont pas le caractère absolu des prescriptions du Traité de paix, et que les pouvoirs parvenus en retard peuvent être examinés ; mais ceux qui parviendront après la rédaction du présent rapport seront communiqués à la Conférence par son Secrétariat général et transmis par elle éventuellement à sa Commission de vérification, qui les examinera avec les cas visés dans le présent rapport ou dans les protestations individuelles.

Article 3. "The credentials of the delegates and technical advisers shall be deposited with the Secretariat of the International Labour Office at least fifteen days before the date fixed for the opening of the meeting of the Conference.

"A brief report shall be presented by the President of the Governing Body. This report and the credentials shall be open to inspection by the delegates on the day before the opening of the Conference.

"Any objections raised concerning the nomination of the delegates and technical advisers shall be lodged with the provisional officers of the Conference during the opening sitting and transmitted by them to a Committee charged with the verification of Credentials, elected by the Conference and consisting of a Government delegate, an employers' delegate and a workers' delegate.

"This Committee shall immediately examine those cases to which attention has been drawn in the report of the President of the Governing Body or by individual objections and shall present an early report.

"Any delegate or technical adviser to whose appointment objection has been taken retains the same rights as other delegates and technical advisers until the question of his admission has been finally decided."

The present report is submitted in accordance with the terms of Article 3, paragraph 2, of the Standing Orders.

It was completed on Monday, October 24th, at 10 a.m., in order that it might be submitted for examination by the delegates on that day, being the day before the opening meeting.

Let us at once admit that the rules contained in Article 3, which were adopted in order to facilitate the work of the Conference, do not possess the force of stipulations of the Treaty of Peace: credentials which arrive after the proper time may be examined; but those which are received after the writing of this report will be communicated to the Conference by its Secretariat and, if necessary, referred by the Conference to its Committee on Credentials, which will examine them together with the cases referred to in the present report or in individual protests.

Au contraire, les désignations qui n'auront fait l'objet d'aucune communication officielle, terme entendu aussi largement que possible (lettre, dépêche officielle authentique), ne pourront être accueillies, en raison des termes de l'article 389 du Traité de Versailles, que lorsque cette communication officielle parviendra au Bureau. Un certain nombre de délégués sont sans doute eux-mêmes porteurs de ces communications, et c'est ce qui explique les lacunes de notre dossier. Il serait désirable qu'à l'avenir les désignations parvinssent officiellement dans le délai raisonnable indiqué par le Règlement.

Le présent rapport doit permettre également de déterminer le *quorum* nécessaire pour les scrutins. L'article 403 du Traité de Versailles dit en effet (dernier paragraphe) :

«Aucun vote n'est acquis si le nombre des suffrages exprimés est inférieur à la moitié du nombre des délégués présents à la session.»

Et l'article 16 du Règlement ajoute :

«Ce nombre est déterminé après le dépôt du rapport sommaire prévu au deuxième alinéa de l'article 3.»

C'est au Bureau de la Conférence, sur les indications de son Secrétariat général, qu'il appartiendra de rectifier le chiffre initial du *quorum*, soit d'après les pouvoirs reçus tardivement, soit d'après les décisions prises éventuellement sur les nominations contestées.

Les dossiers annexés au présent rapport donnent les noms des délégués et conseillers techniques des divers pays et la nature des communications officielles transmises au Bureau international du Travail. Ils sont résumés dans l'analyse ci-après :

Il y a lieu de remarquer qu'à diverses reprises le Bureau international du Travail a attiré l'attention des gouvernements en ce qui concerne la désignation des délégués et conseillers techniques et notamment des délégués et conseillers techniques non gouvernementaux, sur les obligations résultant des dispositions de l'article 389 du Traité de Versailles ; par une circulaire en date du 3 juin 1921, le Bureau a rappelé ces dispositions. Depuis, le *Bulletin officiel* du Bureau inter-

On the other hand, appointments in respect of which no official communication has been received, a term which is understood in its widest sense (letter, or official telegram duly authenticated), cannot, in accordance with the terms of Article 389 of the Treaty of Versailles, be approved until this official communication has reached the Office. A certain number of delegates are probably themselves the bearers of such communications, and this no doubt explains the incomplete condition of our dossier. It would be desirable that, in future, appointments should be notified officially within the reasonable time limit laid down in the Standing Orders.

This present report must also make it possible to determine the "quorum" necessary for balloting purposes. The last paragraph of Article 403 of the Treaty of Versailles runs as follows :

"No vote is valid if the number of votes recorded is less than half the number of delegates present at the session."

And Article 16 of the Standing Orders adds :

"This number shall be determined after presentation of the brief report referred to in paragraph 2 of Article 3."

It is the duty of the Officers of the Conference, acting on indications furnished by its Secretary-General, to rectify the original figure fixed for the quorum either upon receipt of delayed credentials or in accordance with the decisions taken regarding contested appointments.

The documents attached to the present report give the names of the delegates and the technical advisers of the various countries and the nature of the official communications forwarded to the International Labour Office. The main points are summarised in the following analysis :

It should be noted that on several occasions the International Labour Office has drawn the attention of the Governments as regards the appointment of delegates and technical advisers, and particularly non-governmental delegates and technical advisers, to the obligations arising out of the provisions of Article 389 of the Treaty of Versailles ; in a circular dated June 3rd, 1921, the Office drew attention to these provisions. Since that date the *Official Bulletin* of the International Labour

national du Travail (N^o 12, du 21 septembre 1921) a publié un article attirant l'attention sur l'utilité, pour faciliter la vérification des pouvoirs, de les rédiger dans des formes similaires contenant toutes les indications nécessaires. Il a donné à cet égard un modèle, dont l'adoption, toutefois, ne pouvait être que facultative pour chaque gouvernement.

Pays dont les gouvernements ont communiqué au Directeur du Bureau international du Travail les noms des Délégués et Conseillers techniques et envoyé les pouvoirs (acte, lettre ou télégramme officiel).

Afrique du Sud. 1 Délégué gouvernemental, accompagné d'un secrétaire ;
1 Délégué patronal ;
1 Délégué ouvrier ;
1 Conseiller technique gouvernemental ;
1 Conseiller technique patronal ;
2 Conseillers techniques ouvriers.

(Le Bureau a reçu une protestation émanant de la *National Union of Railways and Harbour Services*, de Cape-Town. Cette organisation proteste contre le fait qu'elle n'a pas été consultée pour la désignation du Délégué et des Conseillers techniques ouvriers, car elle estime être plus importante que la Fédération en accord avec laquelle cette désignation a été effectuée. Le Gouvernement de l'Afrique du Sud a répondu à cette protestation.)

Albanie. 1 Délégué gouvernemental.

Allemagne. 2 Délégués gouvernementaux ;
1 Délégué patronal ;
1 Délégué ouvrier ;
10 Conseillers techniques gouvernementaux ;
9 Conseillers techniques patronaux ;
8 Conseillers techniques ouvriers.

(Pas de protestations parvenues.)

Office (No. 12, September 21st, 1921) published an article drawing attention to the advantage of drafting credentials in similar form and of embodying in them all the necessary information, in order to facilitate the work of verification. It gave a specimen for this purpose, the adoption of which by each Government was, however, optional.

Countries the Governments of which have communicated to the Director of the International Labour Office the names of their delegates and technical advisers and have sent their credentials (document, letter or official telegram).

South Africa.

- 1 Government delegate accompanied by a Secretary ;
- 1 Employers' delegate ;
- 1 Workers' delegate ;
- 1 Government technical adviser ;
- 1 Employers' technical adviser ;
- 2 Workers' technical advisers.

(The Office has received a protest from the National Union of Railways and Harbour Services of Cape Town. This organisation objects to the fact that it was not consulted as to the nomination of the workers' delegate and technical advisers, as it considers that it is of greater importance than the Federation in agreement with which this nomination was made. The Government of South Africa has replied to this protest.)

Albania.

- 1 Government delegate.

Germany.

- 2 Government delegates ;
- 1 Employers' delegate ;
- 1 Workers' delegate ;
- 10 Government technical advisers ;
- 9 Employers' technical advisers ;
- 8 Workers' technical advisers.

(No protests received.)

- Autriche.* 2 Délégués gouvernementaux ;
 1 Délégué patronal ;
 1 Délégué ouvrier ;
 3 Conseillers techniques gouvernementaux.
 (Pas de protestations parvenues.)
- Australie.* 1 Délégué gouvernemental ;
 1 Délégué patronal ;
 1 Délégué ouvrier ;
 2 Conseillers techniques gouvernemen-
 taux ;
 2 Conseillers techniques patronaux.
 (Pas de protestations parvenues.)
- Belgique.* 2 Délégués gouvernementaux ;
 1 Délégué patronal ;
 1 Délégué ouvrier ;
 5 Conseillers techniques gouvernemen-
 taux ;
 5 Conseillers techniques patronaux ;
 9 Conseillers techniques ouvriers.
 (Pas de protestations parvenues.)
- Bolivie.* 1 Délégué gouvernemental.
- Brésil.* 2 Délégués gouvernementaux.
- Bulgarie.* 2 Délégués gouvernementaux ;
 1 Conseiller technique gouvernemental.
- Canada.* 2 Délégués gouvernementaux ;
 1 Délégué patronal ;
 1 Délégué ouvrier ;
 2 Conseillers techniques gouvernemen-
 taux ;
 1 Conseiller technique patronal ;
 1 Conseiller technique ouvrier.
 (Pas de protestations parvenues.)

Austria.

- 2 Government delegates ;
- 1 Employers' delegate ;
- 1 Workers' delegate ;
- 3 Government technical advisers.

(No protests received.)

Australia.

- 1 Government delegate ;
- 1 Employers' delegate ;
- 1 Workers' delegate ;
- 2 Government technical advisers ;

- 2 Employers' technical advisers.

(No protests received.)

Belgium.

- 2 Government delegates ;
- 1 Employers' delegate ;
- 1 Workers' delegate ;
- 5 Government technical advisers ;

- 5 Employers' technical advisers ;
- 9 Workers' technical advisers.

(No protests received.)

Bolivia.

- 1 Government delegate.

Brazil.

- 2 Government delegates.

Bulgaria.

- 2 Government delegates ;
- 1 Government technical adviser.

Canada.

- 2 Government delegates ;
- 1 Employers' delegate ;
- 1 Workers' delegate ;
- 2 Government technical advisers ;

- 1 Employers' technical adviser ;
- 1 Workers' technical adviser.

(No protests received.)

<i>Chili.</i>	2 Délégués gouvernementaux.
<i>Chine.</i>	1 Délégué gouvernemental. (Pas de protestations parvenues.)
<i>Colombie.</i>	1 Délégué gouvernemental.
<i>Cuba.</i>	2 Délégués gouvernementaux ; 2 Conseillers techniques gouvernemen- taux. (Pas de protestations parvenues.)
<i>Danemark.</i>	2 Délégués gouvernementaux ; 1 Délégué patronal ; 1 Délégué ouvrier ; 1 Conseiller technique gouvernemental ; 2 Conseillers techniques patronaux ; 1 Conseiller technique ouvrier. (Pas de protestations parvenues.)
<i>Espagne.</i>	2 Délégués gouvernementaux ; 1 Délégué patronal ; 1 Délégué ouvrier ; 8 Conseillers techniques gouvernemen- taux ; 4 Conseillers techniques patronaux ; 3 Conseillers techniques ouvriers. (Pas de protestations parvenues.)
<i>Esthonie.</i>	2 Délégués gouvernementaux ; 1 Délégué patronal ; 1 Délégué ouvrier.
<i>Finlande.</i>	2 Délégués gouvernementaux ; 1 Délégué patronal ; 1 Délégué ouvrier ; 1 Conseiller technique gouvernemental ; 1 Conseiller technique patronal.

(Le Gouvernement finlandais a fait savoir au Bureau que l'organisation professionnelle la plus représentative de

<i>Chile.</i>	2 Government delegates.
<i>China.</i>	1 Government delegate. (No protests received.)
<i>Colombia.</i>	1 Government delegate.
<i>Cuba.</i>	2 Government delegates ; 2 Government technical advisers. (No protests received.)
<i>Denmark.</i>	2 Government delegates ; 1 Employers' delegate ; 1 Workers' delegate ; 1 Government technical adviser ; 2 Employers' technical advisers ; 1 Workers' technical adviser. (No protests received.)
<i>Spain.</i>	2 Government delegates ; 1 Employers' delegate ; 1 Workers' delegate ; 8 Government technical advisers ; 4 Employers' technical advisers ; 3 Workers' technical advisers. (No protests received.)
<i>Estonia</i>	2 Government delegates ; 1 Employers' delegate ; 1 Workers' delegate.
<i>Finland.</i>	2 Government delegates ; 1 Employers' delegate ; 1 Workers' delegate ; 1 Government technical adviser ; 1 Employers' technical adviser.

(The Government of Finland has informed the Office that the most representative industrial organisation

Finlande, qui est une organisation communiste, ayant refusé de collaborer avec le Gouvernement, ce dernier a choisi le délégué ouvrier d'accord avec les associations agricoles.)

- France.*
- 2 Délégués gouvernementaux ;
 - 1 Délégué patronal ;
 - 1 Délégué ouvrier ;
 - 4 Conseillers techniques gouvernementaux ;
 - 3 Conseillers techniques ouvriers ;
 - 3 Conseillers techniques patronaux ;
 - 1 Suppléant éventuel du Délégué ouvrier ;
 - 2 Suppléants éventuels d'un Conseiller technique patronal.

(Pas de protestations parvenues.)

- Grande-Bretagne.*
- 2 Délégués gouvernementaux ;
 - 1 Délégué patronal ;
 - 1 Délégué ouvrier ;
 - 11 Conseillers techniques gouvernementaux ;
 - 6 Conseillers techniques patronaux ;
 - 10 Conseillers techniques ouvriers.

(Pas de protestations parvenues.)

- Grèce.*
- 2 Délégués gouvernementaux ;
 - 1 Délégué patronal ;
 - 1 Délégué ouvrier ;
 - 2 Conseillers techniques gouvernementaux ;
 - 6 Conseillers techniques ouvriers.

(Pas de protestations parvenues.)

- Guatemala.*
- 1 Délégué gouvernemental.

in Finland, which is a Communist organisation, has refused to collaborate with the Government and that in consequence the latter has chosen the workers' delegate in agreement with agricultural associations.)

France.

- 2 Government delegates ;
- 1 Employers' delegate ;
- 1 Workers' delegate ;
- 4 Government technical advisers ;
- 3 Workers' technical advisers ;
- 3 Employers' technical advisers ;
- 1 deputy workers' delegate ;
- 2 deputies for the employers' technical advisers.

(No protests received.)

Great Britain.

- 2 Government delegates ;
- 1 Employers' delegate ;
- 1 Workers' delegate ;
- 11 Government technical advisers ;
- 6 Employers' technical advisers ;
- 10 Workers' technical advisers.

(No protests received.)

Greece.

- 2 Government delegates ;
- 1 Employers' delegate ;
- 1 Workers' delegate ;
- 2 Government technical advisers ;
- 6 Workers' technical advisers.

(No protests received.)

Guatemala.

- 1 Government delegate.

<i>Inde.</i>	2 Délégués gouvernementaux ; 1 Délégué patronal ; 1 Délégué ouvrier ; 4 Conseillers techniques gouvernemen- taux ; 4 Conseillers techniques patronaux ; 1 Conseiller technique ouvrier.
<i>Italie.</i>	2 Délégués gouvernementaux ; 1 Délégué patronal ; 1 Délégué ouvrier ; 6 Conseillers techniques gouvernemen- taux ; 9 Conseillers techniques patronaux ; 6 Conseillers techniques ouvriers.
<i>Luxembourg.</i>	2 Délégués gouvernementaux ; 1 Délégué patronal ; 1 Délégué ouvrier. (Pas de protestations parvenues.)
<i>Norvège.</i>	2 Délégués gouvernementaux ; 1 Délégué patronal ; 1 Délégué ouvrier ; 3 Conseillers techniques gouvernemen- taux ; 1 Conseiller technique patronal ; 2 Conseillers techniques ouvriers.
<i>Pays-Bas.</i>	2 Délégués gouvernementaux ; 1 Délégué patronal ; 1 Délégué ouvrier ; 4 Conseillers techniques gouvernemen- taux ; 5 Conseillers techniques patronaux ; 5 Conseillers techniques ouvriers.

(La Confédération néerlandaise a adressé au Bureau une protestation contre l'élection du délégué ouvrier, estimant que ce dernier n'avait pas été choisi d'accord avec l'organisation professionnelle la plus représentative. La Confédération

India.

- 2 Government delegates ;
- 1 Employers' delegate ;
- 1 Workers' delegate ;
- 4 Government technical advisers ;
- 4 Employers' technical advisers ; *
- 1 Workers' technical adviser.

Italy.

- 2 Government delegates ;
- 1 Employers' delegate ;
- 1 Workers' delegate ;
- 6 Government technical advisers ;
- 9 Employers' technical advisers ;
- 6 Workers' technical advisers.

Luxemburg.

- 2 Government delegates ;
- 1 Employers' delegate ;
- 1 Workers' delegate.

(No protests received.)

Norway.

- 2 Government delegates ;
- 1 Employers' delegate ;
- 1 Workers' delegate ;
- 3 Government technical advisers ;
- 1 Employers' technical adviser ;
- 2 Workers' technical advisers.

Netherlands.

- 2 Government delegates ;
- 1 Employers' delegate ;
- 1 Workers' delegate ;
- 4 Government technical advisers ;
- 5 Employers' technical advisers ;
- 5 Workers' technical advisers.

(The Netherlands Federation has presented a protest to the Office against the election of the workers' delegate, as it considered that the latter was not chosen in agreement with the most representative industrial

néerlandaise des syndicats a été appuyée dans sa protestation par la Fédération syndicale internationale. Un certain nombre de Fédérations, nationales ont, à leur tour, appuyé la protestation de la Fédération syndicale internationale, notamment la Confédération générale du Travail, l'Union générale des Travailleurs d'Espagne, le Congrès syndical du Canada et les Confédérations du Danemark et de la Suède. La Commission de vérification des pouvoirs sera appelée à examiner cette question.)

Pologne.

- 2 Délégués gouvernementaux ;
 - 1 Délégué patronal ;
 - 1 Délégué ouvrier ;
 - 2 Conseillers techniques patronaux.
- (Pas de protestations parvenues.)

Portugal.

- 1 Délégué gouvernemental.

*Royaume des
Serbes, Croates
et Slovènes.*

- 2 Délégués gouvernementaux ;
 - 1 Délégué patronal ;
 - 1 Délégué ouvrier ;
 - 1 Conseiller technique gouvernemental.
- (Pas de protestations parvenues.)

Suède.

- 2 Délégués gouvernementaux ;
 - 1 Délégué patronal ;
 - 1 Délégué ouvrier ;
 - 2 Conseillers techniques gouvernementaux ;
 - 2 Conseillers techniques patronaux ;
 - 2 Conseillers techniques ouvriers.
- (Pas de protestations parvenues.)

Suisse.

- 2 Délégués gouvernementaux ;
 - 1 Délégué patronal ;
 - 1 Délégué ouvrier ;
 - 4 Conseillers techniques gouvernementaux ;
 - 3 Conseillers techniques patronaux ;
 - 2 Conseillers techniques ouvriers.
- (Pas de protestations parvenues.)

organisation. The Netherlands Federation of Trades Unions was supported by the International Federation of Trades Unions. A certain number of national federations in their turn supported the protest of the International Federation of Trades Unions, namely, the General Federation of Labour, the General Union of Workers in Spain, Trades Union Congress of Canada and the Federations of Denmark and Sweden. The Committee on Credentials will be called upon to examine this question.)

- Poland.*
- 2 Government delegates ;
 - 1 Employers' delegate ;
 - 1 Workers' delegate ;
 - 2 Employers' technical advisers.
- (No protests received.)
- Portugal.*
- 1 Government delegate ;
- Kingdom of the Serbs, Croats and Slovenes.*
- 2 Government delegates ;
 - 1 Employers' delegate ;
 - 1 Workers' delegate ;
 - 1 Government technical adviser.
- (No protests received.)
- Sweden.*
- 2 Government delegates ;
 - 1 Employers' delegate ;
 - 1 Workers' delegate ;
 - 2 Government technical advisers ;
-
- 2 Employers' technical advisers ;
 - 2 Workers' technical advisers.
- (No protests received.)
- Switzerland.*
- 2 Government delegates ;
 - 1 Employers' delegate ;
 - 1 Workers' delegate ;
 - 4 Government technical advisers ;
-
- 3 Employers' technical advisers ;
 - 2 Workers' technical advisers.
- (No protests received.)

<i>Tchécoslovaquie.</i>	2 Délégués gouvernementaux ;
	1 Délégué patronal ;
	1 Délégué ouvrier ;
	2 Conseillers techniques gouvernementaux ;
	4 Conseillers techniques patronaux ;
	7 Conseillers techniques ouvriers.
	(Pas de protestations parvenues.)

<i>Uruguay.</i>	2 Délégués gouvernementaux.
-----------------	-----------------------------

<i>Japon.</i>	2 Délégués gouvernementaux ;
	1 Délégué patronal ;
	1 Délégué ouvrier ;
	9 Conseillers techniques gouvernementaux ;
	3 Conseillers techniques patronaux ;
	3 Conseillers techniques ouvriers.

(Le Gouvernement du Japon a fait parvenir au Bureau les pouvoirs des délégués et conseillers techniques ouvriers, accompagnés de leur traduction. Les pouvoirs des autres membres de la Délégation arriveront incessamment.

Le Gouvernement japonais a fait également savoir au Bureau qu'en raison de l'absence au Japon d'organisations professionnelles, il s'est trouvé dans la nécessité de désigner directement et sous sa propre responsabilité les délégués patronaux et ouvriers. Il a ajouté qu'il s'était entouré de toutes les garanties pour procéder à cette désignation.)

<i>Siam.</i>	2 Délégués gouvernementaux .
--------------	------------------------------

<i>Venezuela.</i>	1 Délégué gouvernemental.
-------------------	---------------------------

Czechoslovakia.

- 2 Government delegates ;
- 1 Employers' delegate ;
- 1 Workers' delegate ;
- 2 Government technical advisers ;
- 4 Employers' technical advisers ;
- 7 Workers' technical advisers.

(No protests received.)

Uruguay.

- 2 Government delegates.

Japan.

- 2 Government delegates ;
- 1 Employers' delegate ;
- 1 Workers' delegate ;
- 9 Government technical advisers ;
- 3 Employers' technical advisers ;
- 3 Workers' technical advisers.

(The Japanese Government has sent to the Office the credentials of the delegates and technical advisers appointed by the workers, with a translation attached. The credentials of the other members of the delegation will arrive shortly.

The Japanese Government has also informed the Office that, owing to the absence in Japan of industrial organisations, it was obliged to appoint directly, and on its own responsibility, the employers' and workers' delegates. It added that it took all possible precautions and care in making these appointments.)

Siam.

- 2 Government delegates.

Venezuela.

- 1 Government delegate.

Les observations relatives à la désignation des délégués doivent se grouper ainsi :

A ce jour, 37 pays ont fait connaître les noms de leurs délégués et conseillers techniques ; 24 d'entre eux ont déjà fait parvenir, conformément à l'article 3 du Règlement de la Conférence, leurs pouvoirs au Bureau international du Travail. 13 pays ont simplement mentionné les noms de leurs représentants, sans faire parvenir leurs pouvoirs régulièrement établis.

D'autre part, 13 pays n'ont désigné que les délégués gouvernementaux. Il y a lieu, à ce sujet, de faire remarquer que les Conférences antérieures de Washington et de Gênes se sont trouvées en face de situations analogues, et c'est en faisant observer que cette pratique présentait des inconvénients très graves qu'elles n'ont pas cru devoir refuser à ces délégués le droit de siéger. Il est hors de doute que dans un certain nombre de pays, en raison de l'absence d'organisations professionnelles, les gouvernements sont embarrassés pour la désignation des délégués. Les gouvernements de ces pays préfèrent en général n'envoyer que deux délégués gouvernementaux, plutôt que d'envoyer quatre délégués qui ne seraient pas désignés d'accord avec l'esprit de la Partie XIII du Traité de Paix.

La Commission de vérification des pouvoirs aura à examiner une question assez grave, celle de la protestation formulée contre la désignation du délégué ouvrier hollandais ; cette protestation soulève une question particulièrement délicate, celle de la signification exacte qu'il faut attacher aux mots «Associations professionnelles les plus représentatives».

La Commission aura également à examiner la protestation relative à la désignation des délégués et conseillers techniques ouvriers de l'Afrique du Sud.

En résumé, à l'heure actuelle, la Conférence se compose de 65 délégués gouvernementaux, 24 délégués patronaux et 24 délégués ouvriers, soit au total 113 délégués.

D'autre part, il y a 90 conseillers techniques gouvernementaux, 67 ouvriers et 70 patronaux, soit au total 227 conseillers techniques.

The following observations may be made with regard to the appointment of the delegates :

At the present time, 37 countries have announced the names of their delegates and technical advisers ; 24 of these have already, in conformity with Article 3 of the Standing Orders of the Conference, sent their credentials to the International Labour Office ; 13 countries have simply stated the names of their representatives without sending their duly authenticated credentials.

On the other hand, 13 countries have appointed only Government delegates. With regard to this point, it may be noted that the previous Conferences at Washington and Genoa were faced with a similar situation and, while observing that this practice was attended by grave disadvantages, they did not feel called upon to refuse to allow these delegates to sit. There is no doubt that in a certain number of countries, owing to the absence of industrial organisations, the Governments have found difficulty in appointing delegates. The Governments of these countries prefer in general to send two Government delegates only, rather than to send four delegates who would not be appointed in accordance with the spirit of Part XIII of the Treaty of Peace.

The Committee on Credentials will have to consider a somewhat serious question : namely, that of the protest made against the nomination of the Netherlands workers' delegate. This protest raises a particularly delicate question, — that of the exact meaning which must be attached to the words "the most representative industrial associations".

The Committee will also have to examine the protest with regard to the appointment of delegates and technical advisers of the workers of South Africa.

At the present time, the Conference is composed of 65 Government delegates, 24 Employers' delegates and 24 workers' delegates, making a total of 113 delegates.

In addition, there are 90 technical advisers appointed by the Governments, 67 appointed by the workers and 70 appointed by the employers, making a total of 227 technical advisers.

Le nombre total des personnes qui prendront part aux travaux de la Conférence sera donc de 340.

La majorité absolue sera de 57 ; ce chiffre constituera le quorum provisoire.

(Signé) ARTHUR FONTAINE.

Copie certifiée conforme de l'original, dûment signé par M. Arthur Fontaine, et qui a été déposé aux archives du Bureau international du Travail.

Genève, le 29 mai 1922.

(Signé) ALBERT THOMAS.

Document n^o 4.

MÉMOIRE AU SUJET DE LA NOMINATION DU DÉLÉGUÉ
OUVRIER NÉERLANDAIS, PRÉSENTÉ A LA CONFÉRENCE
PAR LE COMITÉ DE DIRECTION DE LA FÉDÉRATION
SYNDICALE INTERNATIONALE.

La Fédération syndicale internationale et quelques-uns des centres nationaux affiliés ont remis au Bureau international du Travail des protestations contre la désignation du délégué ouvrier par le Gouvernement hollandais effectuée en violation de l'article 389 du Traité de Paix.

Afin d'expliquer ces protestations, nous croyons nécessaire de donner quelques renseignements sur la situation en Hollande, relatifs aux organisations ouvrières.

En Hollande, il y a cinq confédérations générales, dont chacune comprend diverses catégories d'ouvriers. Du point de vue de la représentation de différentes professions, ces cinq confédérations peuvent donc être considérées comme étant d'importance égale, à l'exception peut-être du centre mentionné sous le n^o 5, dont la grande majorité se compose de fonctionnaires.

The total number of persons taking part in the work of the Conference will therefore be 340.

An absolute majority will be 57 ; this number constitutes a provisional quorum.

(Signed) ARTHUR FONTAINE.

Document No. 4.

MEMORANDUM ON THE APPOINTMENT OF THE NETHERLANDS
WORKERS' DELEGATE SUBMITTED TO THE CONFERENCE BY
THE EXECUTIVE OF THE INTERNATIONAL FEDERATION
OF TRADES UNIONS.

[Translation.]

The International Federation of Trades Unions and some of the trade unions affiliated to this Federation have sent to the International Labour Office a protest against the appointment of the workers' delegate made by the Netherlands Government in violation of Article 389 of the Peace Treaty.

In order to make this protest clear, we deem it necessary to make a statement on the situation with regard to the trade union organisations in the Netherlands.

In the Netherlands there are five separate general federations of trade unions, each comprising various classes of organised workers.

They may therefore be considered equal as regards representation of various trades. An exception to this statement might perhaps be made with regard to the fifth federation mentioned hereunder, which mainly consists of non-manual workers.

Les différentes confédérations d'organisations ouvrières avaient au 1^{er} janvier 1921 l'effectif suivant :

- 1). Nederlandsch Verbond van Vakverenigingen 225.367
(Confédération néerlandaise du Travail)
- 2). Roomsch-Katholiek Vakbureau 157.998
(Centre national des syndicats catholiques)
- 3). Christelijk Nationaal Vakverbond 76.488
(Centre national des syndicats chrétiens)
- 4). Nationaal Arbeids Secretariaat 36.038
(Centre national des unions révolutionnaires)
- 5). Algemeen Nederlandsch Vakverbond 51.983
(Confédération générale néerlandaise)

Toutes ces organisations sont indépendantes les unes des autres. Toutes ont leurs tendances, leurs comités directeurs, leurs caisses et leurs journaux bien distincts.

Vu le fait, mentionné plus haut, que ces confédérations aux tendances diverses comprennent aussi des professions différentes, il appert clairement de ces chiffres que le Centre national *sub* 1 doit, aux termes de l'article 389 du Traité de Paix, être considéré «comme l'organisation la plus représentative».

C'était aussi l'avis du Gouvernement néerlandais en 1919 et 1920, lors de la nomination des délégués ouvriers pour les Conférences de Washington et de Gênes.

Or, aujourd'hui, le Gouvernement hollandais a changé d'avis et a nommé, en qualité de délégué pour la conférence de Genève, un représentant du Centre national mentionné *sub* 1 [*sic*].

Pour justifier cette nomination, il se base sur les raisons suivantes :

Au commencement de cette année, les centres nationaux mentionnés *sub* 2, 3 et 5 ont informé le gouvernement qu'ils désiraient, en vue de la délégation à la Conférence de Genève, être considérés comme *une seule* organisation. Par l'addition pure et simple de leurs effectifs, ils se croient devenus

The various federations of trades unions had the following memberships on January 1st, 1921:

(1) Nederlandsch Verbond van Vakvereenigingen (Netherlands Federation of Trades Unions)	225,367
(2) Roomsch-Katholiek Vakbureau (Roman Catholic Trade Union Bureau)	157,998
(3) Christelijk Nationaal Vakverbond (Christian National Federation of Trades Unions)	76,488
(4) Nationaal Arbeids Secretariaat (National Workers' Secretariat — Revolutionary Socialists).	36,038
(5) Algemeen Nederlandsch Vakverbond (General Netherlands Federation of Trades Unions (neutral)).	51,983

All these organisations work individually, each of them has its separate policy, its own executive, its separate fund and its separate official paper.

Considering that all these federations of various shades comprise, as stated above, various trades, it is evident from the figures mentioned that the organisation cited under No. 1 must be regarded "as the most representative" in the sense of Article 389 of the Peace Treaty.

This was also the opinion held by the Dutch Government in 1919 and 1920, when delegates had to be appointed for the Washington and Genoa Conferences.

Now, on this occasion, the Netherlands Government has changed its opinion and appointed, as delegate to the Geneva Conference, a representative of the first organisation mentioned [*sic*].

Now, however, the Dutch Government bases this appointment on the following grounds.

The organisations mentioned under Nos. 2, 3, and 5 informed the Government early this year that they wanted to be considered as *one* organisation as far as the appointment of a workers' delegate to the Geneva Conference was concerned. By an arithmetical manipulation, — namely, by adding the

«l'organisation la plus représentative» des ouvriers néerlandais.

Il est évident qu'une pareille addition arbitraire des effectifs des diverses organisations ne peut être considérée comme la constitution d'*une seule* organisation ayant droit d'être considérée comme la plus représentative conformément aux termes de l'article 389 du Traité de Paix.

En effet, l'article 389 veut que les gouvernements cherchent à se mettre d'accord avec «l'organisation la plus représentative» soit des ouvriers, soit des patrons, c'est-à-dire que cet accord doit être conclu non avec un *groupe* d'organisations qui, chaque année et même chaque mois, peut se former et se dissoudre arbitrairement, mais bien avec *une* organisation véritable et sérieuse dont les membres, conformément aux statuts, poursuivent un objet commun.

Toutefois, lorsqu'il s'agit d'organisations différentes, possédant, comme nous l'avons mentionné, des statuts et des organes distincts, une vague confédération de ces organisations créée pour le seul objet de désigner un délégué de congrès ne peut en aucune façon être considérée comme une *unité* et encore moins comme «l'organisation la plus représentative».

Aussi, nous estimons l'attitude adoptée par le Gouvernement néerlandais juridiquement tout à fait injustifiable et nullement favorable aux intérêts du Bureau international du Travail. Supposons, par exemple, l'éventualité que la Conférence accepte l'interprétation donnée par le Gouvernement néerlandais de l'article 389 du Traité de Paix; dans ce cas, la porte sera ouverte à tous les gouvernements qui s'opposent à la puissance des organisations ouvrières et qui pourront essayer de créer des organisations fictives dont les effectifs additionnés dépassent les effectifs des sérieuses organisations établies depuis longtemps. Par ce fait, l'autorité, non seulement des conférences internationales du travail, mais aussi celle du Bureau international du Travail lui-même, sera sérieusement

numbers of their members together, they consider themselves to constitute the most representative organisation of the workers in the Netherlands.

It must be clear to every individual that the method of counting the memberships of different organisations together cannot possibly mean that they actually form *one* organisation that can be regarded as the "most representative organisation" in the spirit of Article 389 of the Peace Treaty.

The real meaning of Article 389 of the Peace Treaty is that the Government of any given country must try to reach an agreement with *the* most representative organisation, either of the workers or of employers, *i.e.* that such agreement must be reached, not with a group of organisations, which every year or even every month may be constituted or be dissolved according to their wishes. The real meaning is that the Government must act in agreement with *one bona-fide* existing organisation, the members of which all aim at the same objects in accordance with the rules of that organisation.

However, when different organisations, each of them having its own rules and its own official organ, as indicated above, temporarily form a sort of combination for the sole purpose of appointing a delegate to a congress, such loose combination cannot, under any circumstances, be regarded as *one* organisation and certainly not as "the most representative organisation".

Moreover, we consider that the attitude of the Netherlands Government, seeing that from a judicial standpoint it cannot be defended, constitutes a grave danger, when regarded in the light of the interests of the International Labour Office. If the interpretation given to Article 389 of the Peace Treaty by the Dutch Government should be accepted by the Conference, the door will thereby be opened to Governments which are opposed to properly constituted trade unions. Further, it might lead to the creation of a number of fictitious organisations solely for the purpose of sending delegates to the general conferences, which they could do by combining the memberships, which would then exceed the membership of the *bona-fide* organisations which have been established for many years. The authority of the International

ébranlée et tout travail deviendra pratiquement impossible.

Les conséquences pour les institutions créées conformément aux stipulations du Traité de Paix, Partie XIII, sont donc évidentes. En cas d'admission du délégué ouvrier désigné par le Gouvernement néerlandais, l'existence même, non seulement de la Conférence générale, mais aussi du Bureau international, serait mise en question et, dans les milieux ouvriers, la conviction se répandra qu'on ne désire plus maintenir cette institution.

Jusqu'à présent, les ouvriers de la majorité des pays européens ont — autant que possible — collaboré avec le Bureau international du Travail, et ils ont participé aux délibérations de ses conférences.

Ils l'ont fait, malgré la critique sévère des ouvriers de divers pays contre l'action dilatoire de certains gouvernements au sujet de la ratification des conventions de Washington.

Jusqu'ici, il n'y avait pas eu encore de tentatives directes pour violer la Partie XIII du Traité de Paix. Il est regrettable que la première tentative de violation du Traité par un gouvernement européen provienne de la part d'un pays où les ouvriers possèdent des organisations syndicales puissantes et sérieuses.

Nous estimons que la Partie XIII du Traité de Paix exige des modifications importantes. Plusieurs délégués ouvriers en ont déjà proposé au Conseil d'administration. Mais, aussi longtemps que les stipulations de ce chapitre sont en vigueur, les délégués ouvriers les ont strictement appliquées et les appliqueront à l'avenir.

Ils croient pouvoir s'attendre à une même attitude de la part des délégués gouvernementaux et patronaux. Pour toutes ces raisons, nous sommes convaincus que tous les délégués appliqueront l'article 389 du Traité de Paix dans l'esprit dans lequel il fut rédigé à Paris au commencement de 1919, et nous espérons que la Conférence refusera

Labour Conferences would thereby be seriously impaired, as also would that of the International Labour Office ; which would mean that all effective action would be impossible.

The consequences this would entail for the institutions created by Part XIII of the Peace Treaty are therefore very clear. Should the workers' delegate appointed by the Dutch Government be admitted, not only the existence of the General Conference, but even of the International Labour Office would be undermined to such an extent that the impression would gain ground amongst the workers all over the world that the further existence of the International Labour Office is not wanted or desired in certain quarters.

The workers from nearly all countries of Europe have hitherto participated to the best of their abilities in the work of the International Labour Office and in the discussions of the International Conferences.

This has been done in spite of the fact that in various countries the workers have severely criticised the many Governments which have continually postponed the ratification of the Washington decisions.

However, no direct attempt has been made hitherto to violate Part XIII of the Peace Treaty. We deplore that the first attempt should be made by a European country where the workers are organised in properly constituted and *bona-fide* trade unions.

We are of the opinion that important modifications in Part XIII of the Peace Treaty will have to be introduced and some of our workers' delegates have, with this end in view, submitted propositions to the Governing Body. However, while the propositions of this Part remain in force, they have strictly kept to the provisions thereof and they intend to adhere to this line of conduct.

They think, however, that they are entitled to expect that the Government and employers' delegates will act likewise. We hope, therefore, that all delegates will maintain Article 389 of the Peace Treaty in the spirit as formulated in Paris in the first months of 1919 and expect that the person appointed by the Netherlands Government

d'admettre le délégué ouvrier désigné par le Gouvernement néerlandais.

Le Comité de direction de la Fédération
syndicale internationale :

(Signé) J. H. THOMAS (Grande-Bretagne).
L. JOUHAUX (France).
C. MERTENS (Belgique).
EDO FIMMEN, Secrétaire.
J. OUDEGEEST, Secrétaire.

Genève, le 24 octobre 1921.

Copie certifiée conforme du texte du mémoire qui a été distribué aux membres des délégations à la troisième session de la Conférence générale de l'organisation internationale du Travail, par les soins du Comité de direction de la Fédération syndicale internationale.

Genève, le 29 mai 1922.

(Signé) ALBERT THOMAS.

Document n° 5.

RÉPONSE AU DOCUMENT N° 4, ADRESSÉE A LA CONFÉRENCE
PAR LES DÉLÉGUÉS DU GOUVERNEMENT NÉERLANDAIS.

Le mémoire présenté par le Comité directeur de la Fédération internationale syndicale au sujet de la nomination du délégué ouvrier des Pays-Bas donne lieu aux soussignés, délégués gouvernementaux des Pays-Bas, à faire les remarques suivantes :

En premier lieu, c'est à tort que le mémoire se base sur la thèse que la désignation du délégué ouvrier devrait avoir lieu, d'après le troisième alinéa de l'art. 389, d'accord avec « l'organisation la plus représentative ».

as the representative of the workers of that country will not be admitted.

The Executive of the International Federation
of Trades Unions :

(Signed) J. H. THOMAS (Great Britain).

L. JOUHAUX (France).

C. MERTENS (Belgium).

EDO FIMMEN, Secretary.

J. OUDEGEEST, Secretary.

Geneva, October 24th, 1921.

Document No. 5.

REPLY TO DOCUMENT NO. 4 PRESENTED TO THE CONFERENCE
BY THE DELEGATES OF THE NETHERLANDS GOVERNMENT.

The memorandum presented by the Executive of the International Federation of Trades Unions regarding the nomination of the Dutch workers' delegate gives rise to the following observations on the part of the undersigned Dutch Government delegates :

First, it is based on a wrong premise — that the appointment of the workers' delegate should be made, in accordance with paragraph 3 of Article 389, in agreement with "the most representative organisation".

Cela ne correspond ni à la lettre ni à l'esprit de l'article. Le texte mentionne « les organisations professionnelles les plus représentatives, soit des employeurs, soit des travailleurs du pays considéré ».

Si l'on avait voulu prescrire qu'il fallait s'entendre avec l'organisation la plus importante soit des employeurs, soit des travailleurs, on ne se serait pas servi du pluriel. Si l'on peut admettre que ce texte n'oblige pas les gouvernements de s'entendre toujours avec plusieurs organisations syndicales, notamment lorsque dans le pays considéré une des Confédérations syndicales est de beaucoup plus importante et plus étendue que toutes les autres Confédérations, l'article donne cependant bien nettement la liberté aux membres de l'Organisation internationale du Travail de rechercher un tel accord.

Ce point de vue a déjà été accepté à la Conférence de Washington par la Commission de vérification des pouvoirs dans son rapport sur l'admission du représentant ouvrier de l'Argentine, qui n'avait été nommé que d'accord avec une des organisations ouvrières. La Commission estimait qu'il serait désirable que dorénavant les différentes organisations fussent consultées. (Rapport sténographique de la Conférence de Washington, texte français, pp. 203—204.)

Le même point de vue se dégage du rapport de cette Commission de vérification des pouvoirs notamment au sujet de l'admission du représentant ouvrier du Japon (*op. cit.*, pp. 202—203). Tout autre point de vue aurait eu un caractère fort peu démocratique et aurait donné lieu à de graves injustices dans un pays tel que la Hollande, où le mouvement syndical ouvrier ne présente aucunement le caractère d'unité.

Des nombres des membres des Confédérations mentionnés dans le mémoire du Comité directeur de la Fédération syndicale internationale, il résulte en effet qu'aucune des Confédérations n'a organisé la majorité absolue du total des membres des différentes Confédérations.

Si vraiment l'article 389, troisième alinéa, du Traité de Paix avait prescrit que la désignation du délégué ouvrier et des conseillers techniques qui lui sont adjoints ne doit être faite que d'accord avec la plus importante de ces

This is not in accord with either the letter or the spirit of the Article in question. The text mentions "the industrial organisations which are most representative of employers or workpeople, as the case may be, in their respective countries."

If it had been intended to prescribe that the choice should be made in agreement with the most important organisation of employers or workpeople, then the plural would not have been employed. Though it may be admitted that this text does not pledge Governments to make their choice always in agreement with several trade union organisations, especially when, in the country under consideration, one of the trade union federations is much more important and extensive than all the others, the Article in question does, however, give very decidedly to the Members of the International Labour Organisation the liberty to seek to arrive at such an agreement.

This point of view was accepted at the Washington Conference by the Committee on Credentials, in its report on the admission of the Argentine workers' delegate, who had been appointed in agreement with only one of the workers' organisations. The Committee was of opinion that it would be desirable in the future that the different organisations should be consulted. (Report of the Washington Conference, page 207.)

The same point of view appears in the Report of this Committee on Credentials, with regard to the admission of the Japanese workers' delegate. (Records of the Washington Conference, page 206). Any other point of view would have been very undemocratic in character, and would have occasioned grave injustice in a country such as Holland, where the trade union movement has no uniform character.

From the number of the members of the federations mentioned in the Memorandum of the Executive of the International Federation of Trades Unions, it is clear that none of the federations has an absolute majority of the total number of the members of the different federations.

If paragraph 3 of Article 389 of the Treaty of Peace had really prescribed that the appointment of the workers' delegate and his advisers should be made in agreement with only the most important of these organisations, the result would be

organisations, il en résulterait que, dans les Pays-Bas, les organisations syndicales groupant la majorité des membres seraient tenues à l'écart.

Par conséquent, une consultation des différents groupements ouvriers, loin d'être en conflit avec l'article 389 du Traité de Paix, doit être considérée comme conforme, aussi bien à la lettre qu'à l'esprit du dit article, conforme aussi aux décisions de Washington. C'est pourquoi le Gouvernement des Pays-Bas, cette année comme pour les Conférences de Washington et de Gênes, a consulté les différentes Confédérations syndicales sur la désignation du délégué ouvrier.

Le Ministre du Travail a invité les bureaux directeurs des cinq Confédérations mentionnées dans le mémoire à une conférence.

A l'exception du *Nationaal Arbeids Secretariaat* (Secrétariat national du Travail), les bureaux directeurs des dites Confédération ont pris part à cette Conférence. A cette occasion, le Ministre a invité les quatre Confédérations à rechercher un commun accord sur la présentation du délégué ouvrier et de ses conseillers techniques.

La Confédération des syndicats ouvriers catholiques, la Confédération des syndicats ouvriers chrétiens et la Confédération des syndicats ouvriers neutres se sont accordées sur la proposition à faire. En conséquence, la Confédération des syndicats catholiques a proposé comme délégué ouvrier M. P. J. S. Serrarens, membre de son comité directeur, et la Confédération des syndicats chrétiens comme la Confédération des syndicats neutres ont secondé cette proposition.

Contrairement à ce que le mémoire prétend, les trois Confédérations n'ont donc aucunement prétendu être considérées comme une seule organisation. Le Gouvernement ne les a pas non plus considérées comme telle.

Sur ce point, l'exposé et les conclusions du mémoire sont absolument inexacts. La ligne de conduite suivie par le Gouvernement des Pays-Bas ne donne nullement lieu à la crainte qu'on pourrait rechercher l'accord de l'article 309 avec des organisations fictives.

Puis il est inexact de dire que le Gouvernement des Pays-Bas aurait été d'une autre opinion lors de la désignation du délégué ouvrier de Washington et de Gênes ; car également

that in the Netherlands the trade union organisations having most members would be excluded.

Consequently, consultation with the different workers' groups, far from being contrary to Article 389 of the Treaty, should be considered as conforming both to the letter and to the spirit of that Article and to the decisions taken at Washington. It was for this reason that the Dutch Government consulted this year, as for the Washington and Genoa Conferences, the different trade union federations with regard to the appointment of the workers' delegate.

The Minister for Labour invited to a Conference the executive officials of the five federations mentioned in the memorandum.

With the exception of the Nationaal Arbeids-Secretariaat (National Secretariat of Labour) the executive officials of the above-mentioned federations took part in the Conference. The Minister invited the four federations to come to an understanding regarding the nomination of the workers' delegate and his advisers.

The Federation of Catholic Trade Unionists, the Federation of Christian Trades Unions and the Federation of Neutral Trade Unionists reached an agreement. Consequently, the Federation of Catholic Trade Unionists proposed as workers' delegate M. P. J. S. Serrarens, Member of its Executive and the Federation of Christian Trade Unionists and the Federation of Neutral Trade Unionists seconded the proposal.

Contrary to the statement made in the memorandum, the three federations expressed no desire to be considered as a single organisation, nor did the Government consider them as such.

On this point the statements made and the conclusions reached in the Memorandum are absolutely incorrect. The line of action followed by the Dutch Government does not give rise to the fear that the attempt might be made to seek with fictitious organisations the agreement required by Article 389.

Further, it is incorrect to say that the Dutch Government was of another opinion at the time of the appointment of the workers' delegate for Washington and Genoa, for the Govern-

pour la désignation des délégations de Washington et de Gênes, le Gouvernement a invité les différentes Confédérations à rechercher un accord.

Comme les pourparlers en vue de la désignation du délégué ouvrier pour la Conférence de Washington n'avaient pas abouti à un accord, le Gouvernement a dû prendre une décision et a cru devoir désigner pour cette première fois le candidat de la plus grande Confédération. Quant à la désignation du délégué ouvrier pour la Conférence de Gênes, les différentes confédérations et organisations de gens de mer ont abouti à un accord, les Organisations catholique, chrétienne et neutre acceptant la candidature proposée par la Confédération néerlandaise, mais en émettant le vœu qu'à l'occasion d'une prochaine Conférence un délégué à proposer par les autres Confédérations soit désigné.

Ce vœu, le Gouvernement l'a jugé conforme à l'équité.

Il résulte de ce qui précède que lorsque le Gouvernement a désigné pour la troisième Conférence le délégué ouvrier proposé par les Confédérations catholique, chrétienne et neutre, il n'a pas changé d'opinion, mais qu'il a suivi encore la ligne de conduite qu'il a suivie dès le commencement, qui est l'application la plus équitable de l'article 389 pour les Pays-Bas, pourvu que l'on ne regarde pas exclusivement les intérêts et les désirs d'une seule organisation, mais de l'ensemble des organisations ouvrières des Pays-Bas.

Voilà pourquoi les soussignés sont d'avis que la protestation faite contre la désignation du délégué ouvrier des Pays-Bas n'est aucunement motivée.

Les Délégués gouvernementaux des Pays-Bas

(Signé) D^r NOLENS.

C. ZAALBERG.

Copie certifiée conforme du texte d'un mémoire distribué aux membres des délégations à la troisième session de la Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail par les soins des délégués du Gouvernement des Pays-Bas à la dite session.

Genève, le 29 mai 1922.

(Signé) ALBERT THOMAS.

ment invited the different federations to endeavour to come to an understanding when appointing the delegation to these Conferences.

Since the discussions regarding the appointment of a workers' delegate for the Washington Conference did not result in an agreement being reached, the Government was obliged to take a decision, and thought fit to appoint for this first occasion the candidate of the largest federation. As regards the appointment of the workers' delegate for the Genoa Conference, the different federations and organisations of seamen arrived at an understanding, the Catholic, Christian and Neutral Organisations accepting the candidate proposed by the Netherlands Federation but expressing the opinion that for a future Conference there should be appointed a delegate to be proposed by the other federations.

The Government considered this a just arrangement.

Consequently, in appointing for the Third Conference the workers' delegate proposed by the Catholic, Christian and Neutral Federations, the Government has not changed its opinion, but has continued to follow the line of action adopted since the beginning, which is the most equitable way of applying Article 389 in the case of the Netherlands, provided that regard is not paid exclusively to the interests and desires of a single organisation, but to those of all Dutch trade union organisations.

For these reasons the undersigned are of opinion that the protest against the appointment of the Dutch workers' delegate is in no way justified.

The Dutch Government Delegates :

(Signed) Dr. NOLENS.

C. ZAALBERG.

Document n° 6.

MÉMOIRE PRÉSENTÉ PAR M. L. JOUHAUX A LA COMMISSION
DE VÉRIFICATION DES POUVOIRS.

Dans sa lettre du 19 mai 1921 à la Confédération néerlandaise, le Gouvernement hollandais a invoqué les raisons suivantes de son attitude :

1. En raison de la situation en Hollande, la désignation aurait dû se faire de concert avec les quatre centrales (la cinquième, le Secrétariat national, ayant décidé de s'abstenir). Trois de ces centrales se sont mises d'accord ; elles représentent à elles trois la *majorité* des syndiqués. Le Gouvernement hollandais invoque à cet égard le texte de l'article 389 qui parle des « organisations les plus représentatives ».

Thèse fausse, car le pluriel est évidemment, dans le texte, relatif aux deux organisations patronale et ouvrière les plus représentatives. L'argument se retourne contre le Gouvernement hollandais.

2. Le précédent du délégué argentin à Washington.

Il ne peut être invoqué, car dans la recommandation adressée au Gouvernement argentin, il s'agissait de consulter la F. O. R. A. qui représente l'ensemble des industries, alors que la « Fraternidad » des cheminots ne groupe qu'une catégorie de travailleurs.

Le cas de l'Afrique du Sud est un exemple contraire et confirme le sens donné à « l'organisation la plus représentative ».

3. Le Gouvernement hollandais dit que si l'article 389 devait être appliqué à l'organisation la plus forte, cela aurait pour conséquence, en Hollande, de laisser la *majorité* des syndicats sans représentation.

Le Traité de Paix ne permet pas cet argument. Si ses auteurs avaient voulu parler de la majorité des ouvriers organisés, ils l'auraient dit.

Le Gouvernement hollandais n'a d'ailleurs pas appliqué

Document No. 6.

MEMORANDUM PRESENTED BY M. L. JOUHAUX TO THE
COMMITTEE ON CREDENTIALS.

In its letter of May 19th, 1921, to the Netherlands' Federation, the Netherlands Government advanced the following arguments in support of its attitude:

1. Owing to the situation in Holland, the appointment should have been made in agreement with the four groups (the fifth, the National Secretariat, having refused to take part). Three of these groups reached an agreement and they represent a *majority* of the workers. The Netherlands Government quotes Article 389 in this respect, which refers to "the most representative organisations."

This interpretation is wrong, as the plural was obviously used in the text in reference to the most representative associations of employers and workers respectively. The argument is therefore against the Netherlands Government's contention.

2. The precedent of the Argentine delegate at Washington.

This precedent cannot be adduced, as the recommendation addressed to the Argentine Government advocated the consultation of the F.O.R.A., which represents all the industries, while the "Fraternidad" of railwaymen represents only one class of workers.

The case of South Africa is an instance of the opposite kind and it confirms the construction placed upon the words "the most representative organisation".

3. The Netherlands Government asserts that, if Article 389 were to be taken as meaning the most numerous organisation, the result in Holland would be to leave the *majority* of members of trades unions unrepresented.

The Treaty of Peace excludes this argument. If the authors had desired to refer to the majority of organised workpeople they would have done so.

Moreover, the Netherlands Government has not applied

le principe de la majorité dont il se réclame ; et la faiblesse de sa thèse est démontrée par le fait qu'il propose une sorte de roulement entre la Confédération et les syndicats chrétiens, catholiques et neutres.

Ce système de roulement ne peut pas s'accorder avec l'argument de majorité invoqué par le Gouvernement hollandais, ne serait-ce que parce qu'il pourrait arriver un moment où les deux groupes d'organisations définis par le Gouvernement hollandais ne représenteraient plus la majorité.

La division faite entre ces deux groupes est d'ailleurs incompatible avec les termes du Traité de Paix, lequel n'a jamais prétendu tenir compte des tendances sociales que peuvent affirmer telles ou telles organisations. Ce qui compte, ce sont les groupements professionnels, ouvriers et patronaux. D'ailleurs, le Gouvernement hollandais peut-il assurer que les trois groupes dont il a prétendu faire une majorité aient les mêmes tendances ? S'il en était ainsi, comment resteraient-ils depuis si longtemps à l'écart l'un de l'autre ?

L'Organisation internationale du Travail reste neutre entre ces conflits de tendances. C'est son devoir absolu.

Le principe de l'organisation la plus représentative a une valeur d'efficacité, pour que les conventions votées par une conférence internationale aient une valeur morale d'autorité, et pour réaliser les meilleures conditions d'application dans les divers pays.

La thèse du Gouvernement hollandais aboutit précisément à ce résultat de provoquer l'opposition de la plus forte organisation ouvrière aux décisions prises, puisqu'elle n'aura eu aucune part à leur élaboration et à leur vote.

Pour atteindre les buts poursuivis par le Traité de Paix, l'unité d'organisation est indispensable. La Confédération néerlandaise offre ce caractère ; les trois organisations solidarisées arbitrairement par le Gouvernement hollandais ne l'ont pas.

*
*
*

Il est exact que le Traité de Paix ne dit pas que les délégués non gouvernementaux doivent être désignés d'accord avec une seule organisation. Mais il ne dit pas le contraire.

the majority principle which it upholds ; and the weakness of its theory is demonstrated by the fact that it proposes a kind of system of rotation between the Federation and the Christian, Catholic and Neutral Trades Unions.

This system of rotation is incompatible with the majority theory put forward by the Netherlands Government if for no other reason than the fact that the time might come when the two groups of organisations, referred to by the Netherlands Government, would no longer represent a majority.

A division made between these two groups would, moreover, be incompatible with the terms of the Treaty of Peace, which were never intended to take into account the social aims to which certain organisations might be pledged. The only important distinction is that between the industrial groups of workers and employers. Moreover, is the Netherlands Government in a position to say that the three groups, with the aid of which it pretends to have established a majority, have identical aims? If this were so, would they have remained disunited for so long?

The International Labour Organisation remains neutral to all these conflicting aims. It is its absolute duty to do so.

The principle of the most representative organisation has a particular value in that it ensures, first, that the conventions adopted at an international conference have the moral support of authority, and, secondly, that the best conditions are obtained for their application in the different countries.

The contention of the Netherlands Government leads to the inevitable result of evoking opposition to the decisions taken from the most powerful workers' organisation, since it will not have shared in their elaboration or in their adoption.

In order to attain the objects held in view by the Treaty of Peace, unity of organisation is indispensable. The Netherlands Federation bears such a character ; the three organisations arbitrarily joined together by the Netherlands Government do not.

* * *

It is true that the Treaty of Peace does not stipulate that the non-government delegates must be appointed in agreement with a single organisation. But it does not deny this proposition.

Il faut considérer d'ailleurs que la possibilité laissée à un gouvernement de choisir entre des organisations va à l'encontre de l'indépendance dont doivent jouir les délégués non gouvernementaux.

Pratiquement, il n'est pas désirable qu'un gouvernement puisse choisir, comme l'a fait le Gouvernement hollandais. Le choix d'un délégué « de coalition » nécessiterait l'existence réelle d'un programme, la détermination d'un mandat commun.

En réalité, il est aisé de se rendre compte que l'on ne peut aboutir ainsi qu'à la confusion, et, le plus souvent aussi, à ce résultat que le délégué de deux ou trois organisations ne représentera que son opinion personnelle.

Copie certifiée conforme du texte d'un mémoire présenté par M. Léon Jouhaux à la Commission de vérification des pouvoirs, et dont l'original a été déposé aux archives du Bureau international du Travail.

Genève, le 29 mai 1922.

(Signé) ALBERT THOMAS.

Distr. 115.

Document n^o 7.

LETTRE ADRESSÉE A M. LE DR. VAN HAMEL, DIRECTEUR DE
LA SECTION JURIDIQUE DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS, PAR
LA COMMISSION DE VÉRIFICATION DES POUVOIRS.

Genève, le 7 novembre 1921.

Monsieur le Directeur,

J'ai l'honneur de porter à votre connaissance que la Commission de vérification des pouvoirs, chargée de présenter un rapport sur les pouvoirs des délégués et conseillers techniques désignés pour prendre part aux travaux de la troisième session de la Conférence internationale du Travail, a été saisie

We should, moreover, remember that to leave it within the discretion of the Government to choose between the various organisations would have the effect of impairing the independence which should be possessed by the non-governmental delegates.

In practice, it is undesirable that a Government should be at liberty to choose a delegate at its own discretion, as the Netherlands Government have done. The choice of a "coalition" delegate should imply the actual existence of a common programme and the elaboration of a common mandate.

In reality, it is quite evident that this procedure only leads to confusion and, as a general rule, the result will be that a delegate acting in the name of two or three organisations will represent only his own personal opinion.

Distr. 115.

Document No. 7.

LETTER ADDRESSED TO DR. VAN HAMEL, DIRECTOR OF THE
LEGAL SECTION OF THE LEAGUE OF NATIONS, BY THE
COMMITTEE ON CREDENTIALS.

Geneva, November 7th, 1921.

[Translation.]

Sir,

I have the honour to bring to your notice the fact that the Committee on Credentials, instructed with the preparation of a report on the credentials of the delegates and technical advisers appointed to take part in the third session of the International Labour Conference, has been handed several

de plusieurs protestations relatives à la nomination du délégué ouvrier hollandais.

Après avoir examiné ces protestations, la Commission, au cours de sa séance du 4 novembre, a estimé qu'elles soulevaient une question juridique de nature à impliquer une interprétation des dispositions de l'article 389 du Traité de Paix de Versailles. Elle a décidé, à l'unanimité, d'obtenir l'avis de juristes sur cette question particulière, et chargé le Secrétaire de la Commission de se mettre en rapport avec le Conseiller juridique de la Conférence et le Service juridique de la Société des Nations.

Conformément à la mission dont m'a chargé le Président de la Commission de vérification des pouvoirs, qui a bien voulu me demander de vous faire part de la décision de la Commission, j'ai l'honneur de porter les faits qui précèdent à votre connaissance et de vous demander de vouloir bien me faire connaître si vous seriez disposé à répondre au désir exprimé par la Commission.

Dans le cas où il vous serait agréable de répondre à ce désir, je me permets de penser qu'il vous paraîtra plus opportun de vous entendre directement avec le Conseiller juridique de la Conférence, qui a bien voulu me faire connaître qu'il était déjà en relations avec vous.

J'ajoute que je tiens à votre entière disposition les documents relatifs à la désignation du délégué ouvrier des Pays-Bas.

Veuillez agréer, etc.

Le Secrétaire de la Commission de vérification
des pouvoirs :

(Signé) F. BOURGAT.

Copie certifiée conforme de l'original dûment
signé par M. François Bourgat et qui a été
déposé aux archives du Secrétariat de la Société
des Nations.

Genève, le 29 mai 1922.

(Signé) VAN HAMEL,

Directeur de la Section juridique.

protests concerning the appointment of the Netherlands workers' delegate.

After examination of these protests, the Committee, during its meeting of November 4th, came to the conclusion that they raised a legal question which might involve the interpretation of the provisions of Article 389 of the Treaty of Peace of Versailles. It unanimously decided to obtain legal advice on this particular subject and to request the Secretary of the Conference to approach the Legal Adviser of the Conference and the Legal Section of the League of Nations.

In conformity with the instructions given me by the Chairman of the Committee on Credentials, who desired me to inform you of the decision of the Committee, I have the honour to lay before you the facts set out above and to request you to be good enough to inform me if you are disposed to carry out the wishes expressed by the Committee.

Should you be willing to comply with this request, I should venture to suggest that it would be more convenient for you to come to a direct understanding with the legal adviser of the Conference, who has informed me that he is already in touch with you.

I should like to add that I am in possession of and hold at your disposal the documents relating to the appointment of the workers' delegate for the Netherlands.

I have, etc.

(Signed) F. BOURGAT,
Secretary to the Committee on Credentials.

Document n° 8.

RÉPONSE ADRESSÉE A LA COMMISSION DE VÉRIFICATION DES
POUVOIRS PAR M. LE DR. VAN HAMEL.

Genève, le 8 novembre 1921.

Monsieur le Secrétaire,

J'ai bien reçu votre lettre d'hier.

J'ai l'honneur de vous communiquer que je donnerai volontiers mon avis à votre Commission sur les protestations relatives à la nomination du délégué ouvrier hollandais.

Je m'efforcerai de prendre connaissance aussitôt que possible des détails de la question et des documents qui ont été échangés à ce sujet, afin de faire parvenir mes conclusions au plus vite.

Je n'ai pas manqué de me mettre en communication avec le Conseiller juridique de la Conférence.

Veuillez agréer, Monsieur le Secrétaire, l'expression de mes sentiments distingués.

(Signé) VAN HAMEL,
Directeur de la Section juridique.

Copie certifiée conforme de l'original dûment
signé par M. Joost A. Van Hamel, et qui a
été déposé aux archives du Bureau interna-
tional du Travail.

Genève, le 29 mai 1922.

(Signé) ALBERT THOMAS.

Document No. 8.

REPLY ADDRESSED TO THE COMMITTEE ON CREDENTIALS BY
DR. VAN HAMEL.

Geneva, November 8th, 1921.

Sir,

I have received your letter of yesterday.

I have the honour to inform you that I shall willingly give my opinion to your Committee on the protests with regard to the nomination of the workers' delegate for the Netherlands.

I shall endeavour to acquaint myself as soon as possible with the details of the question and with the documents which were exchanged on the subject, in order to convey to you my conclusions, at the earliest moment.

I have not failed to place myself in communication with the legal adviser of the Conference.

I have, etc.

(Signed) VAN HAMEL,
Director of the Legal Section.

Document n^o 9.

CONSULTATION DONNÉE A LA COMMISSION DE VÉRIFICATION
DES POUVOIRS PAR M. LE DR. VAN HAMEL.

Genève, le 11 novembre 1921.

Cher Monsieur Albert Thomas,

Je vous envoie sous ce pli la consultation que vous m'avez demandée.

Veuillez agréer, cher Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

(Signé) VAN HAMEL,

Directeur de la Section juridique.

Copie certifiée conforme de l'original dûment
signé par M. Joost A. Van Hamel, et qui a
été déposé aux archives du Bureau international
du Travail.

Genève, le 29 mai 1922.

(Signé) ALBERT THOMAS.

A la Commission de vérification des pouvoirs de la Conférence
internationale du Travail.

M. le D^r Joost A. Van Hamel, Directeur de la Section
juridique du Secrétariat de la Société des Nations, étant
prié par la Commission des Pleins Pouvoirs de la Conférence
internationale du Travail à Genève de donner une consulta-
tion juridique sur les protestations soulevées contre la désigna-
tion d'un délégué ouvrier par le Gouvernement hollandais,
A l'honneur de présenter la suivante

CONSULTATION.

1. *Eléments.*

D'après la description donnée par le Gouvernement
néerlandais, et qui n'a pas été contestée, la désignation
du délégué ouvrier a eu lieu de la manière suivante :

Document No. 9

OPINION GIVEN TO THE COMMITTEE ON CREDENTIALS BY
DR. VAN HAMEL.

Geneva, November 11th, 1921.

Dear Monsieur Albert Thomas,

I am sending you herewith the opinion you requested.

I have, etc.

(Signed) VAN HAMEL,
Director of the Legal Section.

To the Committee on Credentials of the International Labour
Conference.

Dr. Joost A. Van Hamel, Director of the Legal Section of the Secretariat of the League of Nations, having been requested by the Credentials Committee of the International Labour Conference at Geneva to give a legal appreciation of the protests raised against the nomination of a workers' delegate by the Netherlands Government, has the honour to submit the following

APPRECIATION.

I. *The Facts.*

The information submitted by the Netherlands Government, which has not been disputed, indicates that the nomination of the workers' delegate was made as follows :

Le Ministre du Travail a invité les bureaux directeurs des cinq confédérations syndicales existant en Hollande à une conférence. Une des organisations n'a pas pris part à cette conférence. Celles qui y ont pris part étaient :

La Confédération néerlandaise des Syndicats.

Le Bureau de l'Organisation professionnelle catholique-romaine.

Le Groupement professionnel national chrétien dans les Pays-Bas.

Le Groupement professionnel général néerlandais.

Le nombre des membres de chacune de ces associations serait (1er janvier 1921) à peu près de : 218.596, 155.642, 75.818, 51.989. La proportion de ces membres n'était pas disputée.

Le Ministre a invité les quatre confédérations à se mettre d'accord sur la présentation d'un délégué ouvrier et de ses conseillers techniques. La même procédure avait été suivie pour les Conférences tenues à Washington (1919) et à Gênes (1920). Comme il avait été fait dans les cas précédents, la Confédération néerlandaise des Syndicats a voulu présenter également cette fois-ci le délégué des ouvriers, et l'accord n'a pas pu se faire entre elle et les trois autres confédérations.

Les trois autres, pour leur part, se sont déclarées d'accord pour faire une proposition. Le Bureau de l'organisation professionnelle catholique-romaine a proposé comme délégué ouvrier M. Serrarens. Le Groupement professionnel national chrétien dans les Pays-Bas et le Groupement professionnel général néerlandais ont appuyé cette proposition.

Le Gouvernement néerlandais a, cette fois, accepté la désignation de M. Serrarens sur cette proposition. Il a donc agi d'accord avec les trois groupements susdits, mais contre l'intention exprimée par la Confédération néerlandaise des Syndicats, qui avait déterminé le choix des délégués ouvriers aux conférences précédentes.

The Minister of Labour invited the Executives of the five trade union confederations existing in the Netherlands to a conference. One of these organisations did not take part in the conference ; the other four which did take part were the following :

The Netherlands Federation of Trades Unions,
 The Roman Catholic Federation of Trades Unions,
 The National Federation of Christian Trades Unions,
 The Netherlands General Trade Union Federation.

The number of the members of each of these federations on January 1st, 1921, is given as approximately 218,596, 155,642, 75,818, 51,989. These numbers have not been disputed.

The Minister requested the four associations to come to an agreement with regard to proposals for the nomination of a workers' delegate and of his technical advisers. The same procedure had been followed in the case of the Conferences held at Washington in 1919 and at Genoa in 1920, but, as had happened in the two previous cases, the Dutch Federation of Trades Unions desired in this case also to nominate the workers' delegate, and no agreement could be reached between this and the other three federations.

These other three federations, on the other hand, came to an agreement on a proposal. The Federation of Roman Catholic Unions proposed M. Serrarens as workers' delegate, and this proposal was supported by the Federation of Christian Unions in the Netherlands and by the General Netherlands Trade Union Federation.

As a result of this proposal, the Netherlands Government in this case accepted the nomination of M. Serrarens. It has therefore proceeded in agreement with the three above-named organisations, but contrary to the desire expressed by the Dutch Federation of Trades Unions, which had determined the nomination of the workers' delegates to the two previous Conferences.

2. *Question.*

Pour décider si la procédure suivie par le Gouvernement néerlandais est conforme aux termes de l'article 389, on devra analyser la procédure prescrite par cet article dans son troisième paragraphe, où il est dit : «Les Membres de l'Organisation internationale du Travail s'engagent à désigner les délégués non gouvernementaux d'accord avec les organisations professionnelles les plus représentatives, soit des employeurs, soit des travailleurs du pays considéré, sous la réserve que de telles organisations existent.»

Cette disposition implique la procédure suivante :

Le gouvernement du pays considéré consultera, pour désigner un délégué travailleur, les organisations ouvrières les plus importantes du pays. Le gouvernement n'est pas obligé d'accepter un candidat proposé par les représentants du travail organisé. Par contre, il ne suffit pas de les *consulter*. L'article demande un *accord*, c'est-à-dire un consentement mutuel entre le gouvernement et les représentants du travail organisé.

Il est désirable que cet accord se fasse entre le gouvernement et l'ensemble des organisations importantes dans le pays. Il n'est pas difficile de prouver que cette solution fut envisagée comme la normale par ceux qui ont projeté et rédigé l'article.

3. *Spécification.*

Reste à savoir comment doit agir le gouvernement qui se trouve en face de volontés divergentes entre les différentes organisations des ouvriers.

L'article ne donne pas une indication expresse pour ce cas. Il laisse en premier lieu, à chaque gouvernement, le soin de déterminer, en bonne conscience, de quelle manière la désignation du délégué ouvrier se fera le plus en conformité avec le sens de l'article et de la Partie XIII du Traité de Versailles.

Le Gouvernement hollandais a cru répondre à ce devoir en suivant, cette fois-ci, au lieu de la proposition faite par l'organisation la plus nombreuse, la nomination appuyée par les autres organisations, moins nombreuses chacune d'elles,

2. *The Issue.*

In order to determine whether the procedure followed by the Netherlands Government conforms with the terms of Article 389, an analysis must be made of the procedure laid down by this Article in its third paragraph, which provides that "the Members of the International Labour Organisation undertake to nominate non-government delegates in agreement with the industrial organisations, if such organisations exist, which are most representative of employers or work-people, as the case may be, in their respective countries."

This provision implies the following procedure :

The Government of any given country will consult the most important workers' organisations in the country with a view to the nomination of a workers' delegate, but it is not obliged to accept a nomination proposed by the representatives of organised labour. On the other hand, mere consultation of such representatives is not sufficient. The Article requires an agreement: that is to say, mutual consent between the Government and the representatives of organised Labour.

It is desirable that such agreement should be made between the Government and the whole of the important organisations in the country, and it is not difficult to prove that this was the normal solution envisaged by those who drew up and drafted this Article.

3. *The Special Case.*

It remains to enquire how a Government should act which is confronted by different proposals from the various workers' organisations.

The Article gives no express indication for such a case. It leaves each Government to determine in good faith the manner in which the nomination of the workers' delegate shall be made most in conformity with the spirit of the Article and of Part XIII of the Treaty of Versailles.

In this particular case the Netherlands Government was of opinion that it was fulfilling this obligation by adopting, instead of the proposal made by the largest organisation, the nomination supported by the other organisations, each of

mais possédant ensemble un nombre de membres plus grand que la première.

4. *Conclusion.*

On ne peut pas dire que cette procédure constitue une violation des termes exprès du paragraphe 3 de l'article 389, celui-ci n'y opposant pas de disposition contraire.

5. *Questions additionnelles.*

Il y a lieu, dans l'espèce, d'ajouter les observations suivantes :

La procédure suivie a pour résultat que dans la désignation du délégué ouvrier hollandais, il manque précisément *l'accord* avec cette organisation ouvrière qui a été reconnue comme étant la plus nombreuse et partant comme plus représentative que toute autre. La question se pose si ce résultat est conforme aux idées qui sont à la base de l'article 389 et de toute la Partie XIII concernant le travail.

De plus, d'après les renseignements donnés par le Gouvernement hollandais, notamment d'après le memorandum présenté par ses délégués à la Conférence (page 3), ce Gouvernement, en 1919, s'est tenu, contre les protestations soulevées d'autres côtés, à l'accord avec la même organisation — comme étant la plus grande — qui, cette fois, a été laissée de côté. En 1920, l'accord général s'est fait sur le candidat de cette même organisation, quoique sous le vœu qu'à l'occasion d'une prochaine conférence un délégué à proposer par les autres organisations fût désigné. Or, rien n'indique qu'il y ait eu depuis 1919 un changement dans les forces numériques relatives des différentes organisations ouvrières en Hollande. La question se pose si, une fois un gouvernement ayant adopté comme méthode d'application du paragraphe 3 de l'article 389, peut-être même en face de protestations d'autres côtés, la voie de l'accord avec la plus grande organisation, cette méthode puisse encore être librement abandonnée par lui.

La question se pose aussi, si l'application du paragraphe 3 de l'article 389 ne demande pas, en vue d'une composition

which is smaller, but all of which together include a greater number of workers than the first organisation.

4. *The Conclusion.*

It cannot be said that this procedure constitutes a violation of the explicit terms of paragraph 3 of Article 389, since this Article does not contain any conflicting provision.

5. *Further Questions.*

It may be desirable, however, to make the following observations :

The result of the procedure followed is that, in the case of the nomination of the Netherlands workers' delegate, there is no *agreement* with the workers' organisation which has been recognised as being the largest and consequently more representative than any other organisation. The question arises as to whether such a result is in accordance with the intentions underlying Article 389 and the whole of Part XIII, the Labour portion of the Treaty.

Further, the information communicated by the Netherlands Government and in particular the memorandum submitted by its delegates to the Conference (page 3) indicates that in 1919, in spite of the protests raised in other quarters, the Netherlands Government adopted the proposal made by the very organisation (on the grounds that it was the largest) which in this case has been passed over. In 1920 a general agreement was reached with regard to the candidate proposed by this same organisation, but at the same time the wish was expressed that for a future Conference a delegate to be proposed by the other organisations might be nominated. Now, there is no indication that since 1919 any change has taken place with regard to the relative membership of the different workers' organisations in the Netherlands. The question therefore arises as to whether, when once a Government has adopted agreement with the largest organisation as a method of application of paragraph 3 of Article 389, perhaps even in spite of protests raised in other quarters, such Government may later be free to abandon this method.

The question also arises as to whether the application of paragraph 3 does not require, for a just and adequate

juste et utile des Conférences du Travail, de maintenir autant que possible une certaine continuité dans la désignation des délégués ouvriers (et patronaux), au cas où il existe des divergences de tendances.

6. *Constatation.*

Ces dernières considérations soulèvent des questions qui sont plutôt des questions de tactique organisatrice pour les Conférences internationales du Travail, que des questions d'interprétation purement juridique.

Dans cette consultation juridique, il suffit de les soulever et de les soumettre à la Conférence, qui pourra désirer les examiner dans ses délibérations en vertu du dernier paragraphe de l'article 389, qui dit que «les pouvoirs des délégués seront soumis à la vérification de la Conférence, laquelle pourra, par une majorité des deux tiers des suffrages exprimés par les délégués présents, refuser d'admettre tout délégué qu'elle ne jugera pas avoir été désigné conformément aux termes du présent statut».

Fait à Genève, le 10 novembre 1921.

(Signé) VAN HAMEL,
 Directeur de la Section juridique du
 Secrétariat de la Société des Nations.

Copie certifiée conforme de l'original dûment
 signé par M. Joost A. Van Hamel, et qui a été
 déposé aux archives du Bureau international
 du Travail.

Genève, le 29 mai 1922.

(Signé) ALBERT THOMAS.

composition of the Labour Conferences, that a certain degree of continuity should as far as possible be maintained with respect to the nomination of the workers' (and employers') delegates in cases where there are divergent tendencies.

6. *Statement.*

These last considerations raise questions which are rather questions of tactical organisation for International Labour Conferences than questions of purely legal interpretation.

This legal appreciation can only raise these questions and submit them to the Conference, which may wish to consider and discuss them by virtue of the last paragraph of Article 389, which lays down that :

"The credentials of delegates shall be subject to scrutiny by the Conference, which may, by two-thirds of the votes cast by the delegates present, refuse to admit any delegate whom it deems not to have been nominated in accordance with this Article."

Done at Geneva, the 10th November, 1921.

(Signed) VAN HAMEL,
Director of the Legal Section of the
Secretariat of the League of Nations.

Document n^o 10.

CONSULTATION DONNÉE A LA COMMISSION DE VÉRIFICATION
DES POUVOIRS PAR M. J. DE VILALLONGA.

Le soussigné, JOSÉ DE VILALLONGA, Conseiller juridique de la Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail,

Consulté par la Commission de vérification des pouvoirs sur les questions juridiques relatives à l'interprétation de l'article 389 du Traité de Versailles, qui ont été soulevées par les protestations formulées contre la désignation du délégué ouvrier hollandais à la présente session de la Conférence,

Vu le Traité de Paix de Versailles du 28 juin 1919,

Vu le Règlement de la Conférence adoptée par la Conférence générale de Washington, le 21 novembre 1919,

Vu la correspondance échangée au sujet de la désignation du délégué ouvrier hollandais entre le Ministre du Travail des Pays-Bas et la Confédération néerlandaise des Syndicats, d'une part, et entre M. Oudegeest, Secrétaire du Bureau de la Fédération syndicale internationale, et le Bureau international, d'autre part,

Vu les lettres adressées au Bureau international du Travail par le Gouvernement hollandais, en date des 22 juillet et 3 octobre 1921,

Vu les protestations relatives à la désignation du Délégué ouvrier hollandais, qui ont été adressées au Bureau international du Travail,

Vu le mémoire présenté par le Comité de Direction de la Fédération syndicale internationale, en date du 24 octobre 1921,

Vu la réponse à ce mémoire émanant des délégués gouvernementaux des Pays-Bas,

Vu le mémoire présenté à la Commission de vérification des pouvoirs par M. L. Jouhaux,

Emet le présent avis :

Document No. 10.

OPINION GIVEN TO THE COMMITTEE ON CREDENTIALS. BY
M. J. DE VILALLONGA.

I, the undersigned JOSÉ DE VILALLONGA, Legal Adviser to the General Conference of the International Labour Organisation ;

Having been consulted by the Committee on Credentials as to the juridical questions concerning the interpretation of Article 389, of the Treaty of Versailles which have been raised in consequence of the protests formulated against the nomination of the workers' delegate of the Netherlands at this Session of the Conference ;

Having taken cognisance of the Treaty of Peace of Versailles of June 28th, 1919,

And of the Standing Orders of the Conference adopted by the General Conference held at Washington, November 21st, 1919,

And of the correspondence exchanged with regard to the nomination of the workers' delegate of the Netherlands between the Minister for Labour of the Netherlands and the Dutch Federation of Trades Unions on the one hand and between M. Oudegeest, Secretary of the Bureau of the International Federation of Trades Unions, and the International Labour Office on the other hand,

And of the letters addressed to the International Labour Office by the Government of the Netherlands, under date July 22nd and October 3rd, 1921,

And of the protests concerning the nomination of the workers' delegate of the Netherlands which have been communicated to the International Labour Office,

And of the memorandum presented by the Executive Committee of the International Federation of Trades Unions, under date October 24th, 1921,

And of the reply to this memorandum on the part of the Government delegates of the Netherlands,

And of the memorandum presented to the Committee on Credentials by M. Jouhaux :

Express the following opinion :

Faits.

Il existe en Hollande cinq Organisations centrales de travailleurs :

La Confédération néerlandaise des Syndicats,
L'Organisation professionnelle catholique-romaine,
Le Groupement professionnel national chrétien des Pays-Bas,
Le Groupement professionnel néerlandais,
Le Secrétariat national du Travail.

Les effectifs de ces organisations sont respectivement de : 218.596 ; 155.642 ; 75.818 ; 51.989 et 36.038. L'importance relative de ces chiffres n'a pas été contestée.

En vue de désigner le délégué ouvrier, le Ministre du Travail des Pays-Bas convoqua à une conférence les Comités de Direction de ces cinq organisations. L'une d'elles, le Secrétariat national du Travail, n'accepta pas l'invitation.

Le Ministre du Travail invita les quatre confédérations représentées à la Conférence à se mettre d'accord sur la désignation du délégué ouvrier et de ses conseillers techniques. L'Organisation professionnelle catholique-romaine, le Groupement professionnel national chrétien des Pays-Bas et le Groupement professionnel néerlandais arrivèrent à un accord sur le délégué à proposer au Gouvernement hollandais. Ils proposèrent la désignation de Monsieur P. J. S. Serrarens, membre du Comité de direction de la Confédération des syndicats catholiques.

Cependant, la Confédération néerlandaise des Syndicats insista pour présenter elle-même le délégué des ouvriers, et l'accord ne put pas se faire entre elle et les trois autres Confédérations.

Le Gouvernement néerlandais accepta la proposition de nommer M. Serrarens, qui fut en effet désigné par lui comme délégué ouvrier à la Conférence de Genève. Cette désignation a donc été faite d'accord avec la Confédération des syndicats catholiques, la Confédération des syndicats chrétiens et le Groupement professionnel néerlandais, mais contre la volonté manifestée par la Confédération néerlandaise des Syndicats.

Facts.

There exist in the Netherlands five Central Organisations of Workers :

The Dutch Federation of Trades Unions,
 The Federation of Roman Catholic Unions,
 The Federation of Christian Unions,
 The General Netherlands Trade Union Federation,
 The National Workers' Secretariat.

The figures of membership in these Organisations are respectively : 218,596, 155,642, 75,818, 51,989, 36,038. The relation of these figures to each other has not been disputed.

The Minister for Labour of the Netherlands, with a view to the designation of the workers' delegate, convoked to a Conference the Executive Committees of the above five organisations. One of these, the National Workers' Secretariat, did not accept the invitation.

The Minister of Labour invited the four Federations represented at the Conference to come to an agreement as to the nomination of the workers' delegate and of his advisers. The Federation of Roman Catholic Unions, the Federation of Christian Unions and the General Netherlands Trade Union Federation reached an agreement as to the delegate to be proposed to the Government of the Netherlands, and proposed the appointment of M. P. J. S. Serrarens, member of the Executive Committee of the Federation of Roman Catholic Unions.

The Dutch Federation of Trade Unions nevertheless insisted on its proposing the workers' delegate, and no agreement could be reached between the Dutch Federation of Trades Unions and the Federation of Roman Catholic Unions, the Federation of Christian Unions and the General Netherlands Trade Union Federation.

The Government of the Netherlands accepted the proposal to nominate M. Serrarens, and proceeded in fact to nominate him as workers' delegate to the Geneva Conference. Consequently, this nomination has been made in agreement with the Federation of Roman Catholic Unions, the Federation of Christian Unions, and the General Netherlands Trade Union Federation ; but against the expressed desire of the Dutch Federation of Trades Unions.

Examen.

C'est le paragraphe 3 de l'article 389 du Traité de Versailles qui établit la procédure à suivre par les Gouvernements des Membres de l'Organisation internationale du Travail.

En voici le texte :

«Les Membres s'engagent à désigner les délégués et conseillers techniques non gouvernementaux d'accord avec les organisations professionnelles les plus représentatives, soit des employeurs, soit des travailleurs du pays considéré, sous la réserve que de telles organisations existent.»

D'après les pièces ci-dessus visées, il semble que le point le plus controversé a été la question de savoir si le paragraphe 3 de l'article 389 exige un accord avec une seule ou plusieurs organisations de travailleurs. Cette divergence semble provenir du fait que le troisième alinéa de l'article a été envisagé par les uns comme établissant une obligation, et par les autres, comme définissant une faculté.

Si l'on envisage le texte comme déterminant les limites de la faculté des Membres de l'Organisation, il est évident qu'il ne saurait être interprété comme interdisant à un gouvernement de consulter les diverses organisations centrales de travailleurs. Le gouvernement peut désigner le délégué ouvrier d'accord avec toutes ces organisations, et s'il arrive à cet accord, la désignation du délégué ne peut avoir que les conséquences les plus favorables pour l'œuvre à accomplir par la Conférence.

Mais si l'on envisage le texte controversé comme établissant une obligation — et c'est bien ainsi qu'il doit être envisagé, en raison de sa teneur («Les Membres s'engagent . . .») et des termes mêmes de la consultation — on ne saurait l'interpréter comme exigeant d'un gouvernement qu'il désigne le délégué d'accord avec les diverses organisations syndicales du pays considéré.

Le Gouvernement des Pays-Bas a interprété le paragraphe 3 de l'article 389 comme établissant une telle obligation. On peut aisément se rendre compte de l'extrême diffi-

Examination of the Question.

The procedure to be followed by the Governments Members of the International Labour Organisation in nominating non-government delegates is laid down in paragraph 3 of Article 389 of the Treaty of Versailles, which paragraph runs as follows :

“The Members undertake to nominate non-government delegates and advisers chosen in agreement with the industrial organisations, if such organisations exist, which are most representative of employers or workpeople, as the case may be, in their respective countries.”

It appears from the various documents mentioned above that the most controversial point has been the question as to whether paragraph 3 of Article 389 requires an agreement with one single organisation of workpeople or with several such organisations. The reason for this divergence of opinion seems to be that paragraph 3 of Article 389 has been taken by some as laying down an obligation and by others as defining a right.

If the text is taken as laying down the limits of the right of Members of the Organisation, it is clear that the paragraph cannot be interpreted as preventing a Government from consulting more than one central organisation of workpeople ; the Government could nominate the workers' delegate in agreement with all such organisations, and if this agreement were reached, such a nomination of the delegate could not but have excellent consequences as regards the work of the Conference.

On the other hand, if the text in question is taken as laying down an obligation — and it is thus that its tenor (“The Members undertake . . .”) and the actual terms of the consultation require it to be understood — it could not be interpreted as requiring a Government to nominate the delegate in agreement with the different trade union organisations in the country in question.

The Government of the Netherlands has interpreted paragraph 3 of Article 389 as laying down such an obligation. It is easy to realise the extreme difficulty and even the

culté, pour ne pas dire de l'impossibilité, où se trouveraient les Etats de se conformer à l'article 389, si l'on admettait cette interprétation. Le Gouvernement des Pays-Bas a pu lui-même le constater.

Même si l'on limite les organisations «les plus représentatives» aux organisations centrales, comme l'a fait le Gouvernement hollandais, l'on peut affirmer que, neuf fois sur dix, tout accord sera impossible «pour la désignation du délégué» entre ces organisations, qui sont toujours rivales.

Supposons cependant que ces difficultés soient surmontées et que le gouvernement obtienne, pour la désignation du délégué, un accord entre les diverses organisations centrales ; c'est alors que se présentera la plus grosse difficulté.

L'article 390 du Traité de Versailles donne à chaque délégué «le droit de voter individuellement sur toutes les questions soumises aux délibérations de la Conférence». Comme l'a indiqué la Commission de législation internationale du Travail dans son rapport à la Conférence de la Paix, il s'agissait d'obtenir «que les délégués des patrons et des ouvriers aient le droit de prendre la parole et de voter, sans suivre les instructions du Gouvernement de leur pays», c'est-à-dire en suivant les instructions des organisations d'accord avec lesquelles ils ont été désignés. Si un délégué est désigné d'accord avec plusieurs organisations, il faudra donc que ces organisations se mettent également d'accord sur les instructions à lui donner. Il semble inutile d'insister sur la difficulté d'arriver à un pareil accord entre des organisations rivales : chacune desquelles a son programme, qui constitue pour ainsi dire sa raison d'être. Si, par un compromis ou une transaction laborieusement établie, on arrivait à obtenir l'accord des diverses organisations sur la personne du délégué, celui-ci, dépourvu d'instructions collectives, soutiendrait fatalement, au cours de la Conférence, le point de vue particulier de son organisation ; ou bien, au cas où les nécessités de la transaction auraient obligé à désigner une personne indépendante, il soutiendrait son point de vue personnel. Ainsi donc, en cherchant à obtenir que toutes les organisations centrales

impossibility of the Members of the Organisation conforming to Article 389 if this interpretation be admitted, and indeed the Government of the Netherlands can itself testify to this difficulty.

Even if one considers only the central organisations as the "most representative" organisations, as the Government of the Netherlands has done, it can be affirmed that nine times out of ten it will be impossible to arrive at any agreement "as to the nomination of the delegate" between the different organisations, which are always rival ones.

Even if it be supposed that these difficulties be surmounted and that the Government obtain an agreement between the different central organisations as regards the nomination of the delegate, there would subsist even then the most important point of difficulty.

Article 390 of the Treaty of Versailles states that "every delegate shall be entitled to vote individually on all matters which are taken into consideration by the Conference." As is shown in the Report to the Peace Conference of the Commission on International Labour Legislation, the object was to make provisions so that "Employers and workpeoples' delegates should be entitled to speak and to vote independently of their Governments"; that is to say, in accordance with the instructions of the organisations in agreement with which they have been nominated. If a delegate is nominated in agreement with several organisations, these organisations will therefore have to agree with each other also as to the instructions to be given to him. It seems useless to insist on the difficulty of arriving at such an agreement between rival organisations each of which has its own programme constituting as it were its *raison d'être*. Even if by means of some compromise or complicated transactional arrangement, the agreement of the different organisations were obtained as regards the delegate to be nominated, in the Conference itself the delegate, being without instructions jointly issued by the different organisations in question, would certainly maintain the particular point of view of his own organisation, or if the transactional arrangement had required the nomination of an independent person, he would maintain his own personal

soient représentées à la Conférence on obtiendrait ce résultat paradoxal qu'aucune d'elles n'y serait représentée.

Les raisonnements qui précèdent permettent d'affirmer que si l'on interprétait l'article 389 comme obligeant les Membres de l'Organisation internationale du Travail à désigner le délégué ouvrier d'accord avec toutes les organisations centrales du pays, on leur demanderait presque une impossibilité. Il n'est donc pas surprenant que les efforts du Gouvernement hollandais pour se conformer à l'obligation qu'il pensait être établie par cet article aient échoué. La désignation du délégué ouvrier hollandais n'a pas été faite d'accord avec «les organisations les plus représentatives» des travailleurs des Pays-Bas ; celle qui est reconnue sans contestation comme la plus représentative n'a pas pris part à cet accord. En admettant même que le texte de l'article 389 vise plusieurs organisations ouvrières, du moment où il exige l'accord avec les plus représentatives, on ne saurait considérer que la désignation d'un délégué a été faite conformément à ses termes, si l'Organisation la plus importante de toutes n'est pas intervenue dans cet accord.

Mais il n'y a pas que la lettre de l'article 389, il y a aussi l'esprit de la Partie XIII qui oblige à considérer comme non conforme aux termes de cet article une désignation de délégué faite en désaccord avec l'organisation la plus importante du pays. On doit éclaircir les clauses d'un traité les unes par les autres.

Or, l'article 390 ne peut avoir d'effet qu'en interprétant l'article 389 comme obligeant le gouvernement à désigner le délégué d'accord avec l'organisation la plus représentative de toutes. L'obligation du gouvernement est ainsi exactement déterminée. L'organisation la plus représentative est celle qui, groupant des ouvriers de l'ensemble de l'industrie, comprend le plus grand nombre de membres : il n'y en a qu'une. Mais si l'obligation du gouvernement consiste à se mettre d'accord avec les organisations les plus représentatives, il se trouve en présence d'une question de plus ou de moins, dont il est le seul juge. Il peut, en somme, choisir

point of view : thus an attempt to arrange for the representation at the Conference of all the central organisations would tend to the paradoxical result that none would be represented.

The above arguments lead to the conclusion that, if Article 389 is interpreted as obliging the Members of the International Labour Organisation to nominate the workers' delegate in agreement with all the central organisations of the given country, an impossible situation would be created. It is thus not surprising that the efforts of the Government of the Netherlands to conform to the obligation which it thought was laid down by this Article have failed. The nomination of the Dutch workers' delegate has not been made in agreement with the "most representative" organisations of work-people in the Netherlands, since the Organisation which is recognised without dispute as the most representative is not a party to the agreement reached. Even if it were admitted that the text of Article 389 applies to several workers' organisations in requiring agreement with the most representative organisations, it could not be held that the nomination of a delegate had been made in conformity with the terms of the Article if the most important organisation was not included in the agreement reached.

Apart from the text itself of Article 389, the spirit of Part XIII obliges one to consider as not being in conformity with this Article a nomination made without agreement having been reached with the most important organisation of the country in question. The different clauses of a Treaty require to be compared with each other for their full understanding.

Thus it will be seen, Article 390 can only be of effect if Article 389 is interpreted as obliging the Government to nominate the delegate in agreement with the organisation which is the most representative of all. The obligation of the Government is thus precisely determined. The most representative organisation is that which includes workers engaged in the different branches of industry and which has the largest membership. There is only one such organisation in any given country. If, however, the obligation of the Government consists in reaching an agreement with the most representative organisations, the question of more representative or less

les organisations avec lesquelles il désignera le délégué.

Certes, le Traité a tenu à sauvegarder l'autorité du gouvernement en lui laissant le dernier mot pour lui permettre d'opposer son veto à certains candidats, mais il a tenu, par ailleurs, à rendre les délégués non gouvernementaux absolument indépendants, de façon à ce que le vote individuel prévu à l'article 390 puisse avoir toute sa portée et toute sa signification. Or, cette indépendance serait annulée si le gouvernement pouvait choisir les organisations d'accord avec lesquelles il doit désigner le délégué.

La désignation du délégué ouvrier hollandais soulève une autre question.

Les efforts du Gouvernement des Pays-Bas pour se conformer à une obligation qu'il pensait être établie par l'article 389 du Traité, et qui l'ont conduit à désigner ce délégué dans des conditions autres que celles qui sont réellement prévues par cet article, posent la question de savoir si la Conférence doit refuser d'admettre M. Serrarens comme n'ayant pas été régulièrement désigné.

Les attributions de la Conférence à ce sujet sont déterminées par le dernier alinéa de l'article 389, qui est ainsi conçu :

« Les pouvoirs des délégués et de leurs conseillers techniques seront soumis à la vérification de la Conférence, laquelle *pourra*, par une majorité des deux tiers des suffrages, exprimés par les délégués présents, refuser d'admettre tout délégué ou tout conseiller conformément aux termes du présent article. »

Les statuts d'autres assemblées leur font une obligation de refuser d'admettre dans leur sein les candidats qui auraient été irrégulièrement désignés ou élus. C'est ainsi que la loi constitutionnelle de la République française du 16 juillet 1875 dispose, dans son article 10, que « chacune des Chambres est juge de l'éligibilité de ses membres et de la régularité de leur élection. »

representative arises ; in these questions the Government is the sole judge, and it amounts to the Government being able to choose the organisations with which it will nominate the delegate.

It is true that the Treaty has not failed to safeguard the authority of the Government in leaving to it the last word by being able to exercise its veto on certain candidates. On the other hand, the Treaty has not failed also to make the non-government delegates completely independent, so as to give full scope and importance to the voting by individuals provided for in Article 390. This independence would cease to exist if the Government could choose the organisations in agreement with which it has to nominate the delegate.

The nomination of the Dutch workers' delegate raises a further question. The efforts of the Government of the Netherlands to conform to an obligation which it thought was provided for in Article 389 of the Treaty, and which has led it to nominate the workers' delegate in conditions other than those which are in fact provided for by this Article, raises the question as to whether the Conference should refuse to admit M. Serrarens on the ground of irregular nomination.

The powers of the Conference in this respect are fixed by the last paragraph of Article 389, which runs as follows :

“The credentials of delegates and their advisers shall be subject to scrutiny by the Conference, which may, by two-thirds of the votes cast by the delegates present, refuse to admit any delegate or adviser whom it deems not to have been nominated in accordance with this Article.”

The constitutions of other assemblies make the refusal of admission obligatory in the case of candidates who have been irregularly nominated or elected. Thus the Constitutional Law of the French Republic of July 16th, 1875, provides in Article 10 that “each of the Chambers is the judge of the eligibility of its Members and of the regularity of their election”.

Etre juge, cela veut dire avoir l'obligation de juger. Les Chambres, en France, doivent nécessairement se prononcer sur la régularité de l'élection de leurs membres, et doivent refuser d'admettre tout candidat qu'elles jugent irrégulièrement élu.

A la différence de la constitution française, la Partie XIII du Traité de Versailles, qui reconnaît à la Conférence la faculté de juger si les délégués ont été désignés régulièrement, lui reconnaît en outre le droit de *pouvoir* refuser ou non les délégués qu'elle jugerait ne pas avoir été désignés conformément à ces dispositions.

Il n'est pas difficile d'imaginer les raisons qui ont incité les négociateurs du Traité à reconnaître cette faculté à la Conférence. La nouveauté qui consiste à donner à une Conférence internationale la faculté de contrôler la désignation de délégués, faite par un gouvernement en consultation avec certains de ses ressortissants, ne pouvait être admise qu'à la condition que cette Conférence fût en mesure de ménager les susceptibilités qui pourraient être blessées par cette méthode, nécessaire, en principe, pour assurer le bon fonctionnement de l'Organisation internationale du Travail.

Conclusions.

Le délégué ouvrier hollandais n'a pas été désigné conformément aux termes de l'article 389 du Traité de Versailles.

Cependant, la Conférence générale des Membres de l'Organisation internationale du Travail, qui, en outre des raisons juridiques, peut tenir compte de motifs d'un autre ordre, n'est pas tenue de refuser de l'admettre.

Fait à Genève, le 11 novembre 1921.

(Signé) JOSÉ DE VILALLONGA.

Copie certifiée conforme de l'original dûment signé par M. José de Vilallonga, et qui a été déposé aux archives du Bureau international du Travail.

Genève, le 29 mai 1922.

(Signé) ALBERT THOMAS.

This wording — “is the judge” — implies the obligation of so acting as a judge, and the French Chambers must therefore pronounce as to the regularity of the election of their Members and must refuse to admit any candidate which it judges to have been irregularly elected.

In contradistinction to the French Constitution, Part XIII of the Treaty of Versailles, while giving to the Conference the right of judging if the delegates have been regularly nominated, also gives it the right of *being able* to refuse or not to refuse the delegates judged by it to have been nominated not in conformity with the provisions of Part XIII.

It is not difficult to see the reasons which led the negotiators of the Treaty to give this right to the Conference. The new system of giving to an international Conference the right of controlling the nomination of delegates made by a Government after consultation with certain of its nationals could only be admitted provided that the Conference was at the same time in a position to allay the susceptibilities which might be hurt by this new method of procedure, which as a principle is necessary for the assurance of the sound working of the International Labour Organisation.

Conclusions.

The Dutch workers' delegate has not been nominated in conformity with the terms of Article 389 of the Treaty of Versailles.

Nevertheless, the General Conference of the Members of the International Labour Organisation can take into account considerations of a different order from those based on juridical grounds, and is not obliged to refuse to admit him.

Done at Geneva, November 11th, 1921.

(Signed) JOSÉ DE VILALLONGA.

Document n° 11.

LETTRE DE M. ALBERT THOMAS A M. ANZILOTTI.

Genève, le 14 novembre 1921.

Monsieur le Sous-Secrétaire général,

J'ai l'honneur de porter à votre connaissance que la Commission de vérification des pouvoirs chargée de présenter un rapport sur les pouvoirs des délégués et conseillers techniques pour prendre part aux travaux de la troisième session de la Conférence internationale du Travail a été saisie de plusieurs protestations relatives à la désignation du délégué ouvrier des Pays-Bas.

Après avoir examiné ces protestations, la Commission a estimé qu'une décision quelconque à leur égard ne saurait être fondée que sur une interprétation des dispositions de l'article 389 du Traité de Paix de Versailles. Elle a donc décidé, à l'unanimité, dans sa séance du 4 novembre, de demander sur cette question l'avis des juristes et de consulter le Conseiller juridique du Secrétariat général de la Société des Nations.

M. le D^r Van Hamel et M. J. de Vilallonga ont bien voulu répondre au désir de la Commission et lui faire part de leur avis sur ce point.

En raison des conclusions divergentes qui se dégagent des avis exprimés par les deux juristes, la Commission de vérification des pouvoirs a décidé, au cours de sa séance du 14 novembre, de demander à un troisième juriste de vouloir bien faire connaître son opinion sur cette question. La Commission a été unanime à penser qu'il y avait lieu de vous prier de vouloir bien accepter de vous charger de ce soin, car elle a estimé que nul ne saurait s'acquitter mieux que vous de cette tâche particulièrement délicate.

J'ai l'honneur de vous transmettre la demande formulée par la Commission en vous priant de vouloir bien me faire connaître s'il vous serait agréable de répondre au désir qu'elle a exprimé.

Vous voudrez bien trouver ci-joint une copie des mémoires remis à la Commission de vérification des pouvoirs par M. le D^r Van Hamel et par M. de Vilallonga.

Document No 11.

LETTER FROM M. ALBERT THOMAS TO M. ANZILOTTI.

[Translation.]

Geneva, November 14th, 1921.

Sir,

I have the honour to inform you that the Committee on Credentials, entrusted with the presentation of a report on the credentials of the delegates and technical advisers nominated to take part in the third session of the International Labour Conference, has received several protests with regard to the nomination of the Netherlands workers' delegate.

After careful examination of these protests, the Committee came to the conclusion that any decision on the subject would have to be based on the construction placed upon the provisions of Article 389 of the Treaty of Versailles. It therefore unanimously decided at its meeting, held on November 4th, to ask for a legal opinion on this subject and to consult the Legal Adviser to the Secretariat of the League of Nations.

Dr. Van Hamel and M. J. de Vilallonga have been good enough to reply to the wishes of the Committee and to convey to it their opinion on this subject.

In view of the divergent conclusions reached, which appear from the opinions expressed by the two jurists, the Committee on Credentials decided at its meeting on November 14th to request a third jurist to be good enough to give his opinion upon the subject. The Committee was unanimously of the opinion that it should approach you and request you to undertake the task, as it considered that there was no one better able to accomplish this particularly delicate task.

I have the honour to transmit the request formulated by the Committee and I would ask you to be good enough to inform me whether you would be willing to comply with the wishes it has expressed.

A copy of the memoranda submitted to the Committee on Credentials by Dr. Van Hamel and M. de Vilallonga is attached herewith.

J'ajoute que je tiens à votre entière disposition tous les autres documents relatifs à la désignation du délégué ouvrier des Pays-Bas.

Veillez agréer, etc.

(Signé) ALBERT THOMAS.

Copie certifiée conforme de l'original dûment signé par M. Albert Thomas, et qui a été déposé aux archives du Secrétariat de la Société des Nations.

Genève, le 29 mai 1922.

(Signé) VAN HAMEL,
Directeur de la Section juridique.

Document n° 12.

LETTRE DE M. ANZILOTTI A M. ALBERT THOMAS.

Genève, le 15 novembre 1921.

Monsieur le Directeur,

J'ai l'honneur de vous accuser réception de votre lettre n° D. 603/1302/3, par laquelle vous avez bien voulu porter à ma connaissance que la Commission de vérification des pouvoirs des délégués à la Conférence internationale du Travail, ayant été saisie de plusieurs protestations relatives à la désignation du délégué ouvrier des Pays-Bas, et se trouvant en présence des conclusions divergentes présentées par M. Van Hamel et par M. de Vilallonga, a décidé de me demander de vouloir bien faire connaître mon opinion sur la question dont il s'agit.

Permettez-moi, tout d'abord, de vous prier de vouloir bien exprimer à la Commission combien je suis sensible à

I should like to add that I have in my possession and at your disposal all the other relative documents as regards the nomination of the Netherlands workers' delegate.

I have the honour, etc.,

(*Signed*) ALBERT THOMAS.

Document No. 12.

LETTER FROM M. ANZILOTTI TO M. ALBERT THOMAS.

[Translation.]

Geneva, November 15th, 1921.

Sir,

I have the honour to acknowledge receipt of your letter No. D. 603/1302/3, in which you informed me that the Committee on Credentials appointed by the International Labour Conference, having received several protests against the nomination of the Dutch workers' delegate, and being confronted by a divergence of opinion between Dr. Van Hamel and Mr. de Vilallonga, has decided to invite me to give my opinion on the question.

May I, at the outset, ask you to convey to the Committee my appreciation of the honour it has conferred upon me and the

l'honneur qu'elle vient de me faire et combien il me serait agréable de répondre de mon mieux au désir qu'elle a exprimé.

J'avais pensé que mon avis ayant été demandé dans l'intérêt de la Conférence elle-même, et non dans celui d'un gouvernement particulier, rien ne s'opposerait à ce que je fasse connaître mon opinion. Mais je viens d'apprendre que plusieurs délégués ont exprimé l'avis qu'il y a lieu de soumettre la question à la Cour permanente de Justice internationale. On pense, en effet, qu'il y aurait tout avantage à obtenir une interprétation autorisée de l'article 389 du Traité de Versailles qui pourrait en même temps servir de guide aux gouvernements dans le choix des délégués et fournir les critères pour résoudre des questions semblables qui probablement ne manqueront pas de se présenter à l'avenir.

Dans ces circonstances, je crois qu'il est de mon devoir de m'abstenir de manifester toute opinion au sujet de la question particulière soulevée par la désignation du délégué ouvrier des Pays-Bas et de renoncer, à mon grand regret, à faire chose agréable à la Commission de vérification des pouvoirs. La raison que j'invoque pourra, je l'espère, me faire pardonner mon refus.

Je vous retourne les copies des mémoires remis à la Commission par M. Van Hamel et par M. de Vilallonga.

Veuillez agréer, etc.

(Signé) D. ANZILOTTI,
Sous-Secrétaire général.

P.S. Je vous retourne également le dossier relatif à l'affaire Serrarens qui vient de m'être remis.

Copie certifiée conforme de l'original dûment signé par M. D. Anzilotti, et qui a été déposé aux archives du Bureau international du Travail.

Genève, le 29 mai 1922.

(Signé) ALBERT THOMAS.

satisfaction I should experience in endeavouring to fulfil the request it has made ?

Since my advice was asked in the interests of the Conference itself and not on behalf of an individual Government, I had felt that no difficulties would confront the expression of my opinion. The information has just reached me, however, that several delegates have favoured the submission of this question to the Permanent Court of International Justice. It is considered, in fact, that it would be of great advantage to obtain an authoritative interpretation of Article 389 of the Treaty of Versailles, which would act both as a guide to Governments in the appointment of delegates and as a criterion for the solution of similar questions which will almost inevitably arise in the future.

In these circumstances, I feel it my duty to abstain from giving any decision on the particular question raised by the appointment of the Dutch workers' delegate, and very much regret that I am unable to give satisfaction to the Committee on Credentials. The reasons I have adduced will, I trust, be sufficient exoneration.

I return the copies of the memoranda submitted to the Committee by Dr. Van Hamel and M. de Vilallonga.

I have the honour, etc.,

(Signed) D. ANZILOTTI,
Under-Secretary-General.

RAPPORT SUPPLÉMENTAIRE DE LA COMMISSION DE
VÉRIFICATION DES POUVOIRS.

La Commission de vérification des pouvoirs a été saisie de plusieurs protestations contre la désignation du délégué ouvrier hollandais. Ces protestations avaient été formulées par :

la Confédération néerlandaise des Syndicats,
le Comité de Direction de la Fédération syndicale internationale,
la Confédération générale du Travail de France,
la Confédération des Syndicats danois,
la Confédération des Syndicats de Suède,
l'Union générale des Travailleurs d'Espagne et
le Congrès syndical du Canada.

La Commission ne croit pas utile d'analyser ici ces différentes protestations, car les Membres de la Conférence ont pris connaissance du manifeste de la Fédération syndicale internationale paru dans le N° 2 du Compte rendu provisoire, ainsi que de la réponse des délégués gouvernementaux des Pays-Bas, publiée dans le même numéro du Compte rendu. Dans ces deux documents sont exposés les principaux arguments des deux thèses en présence. D'autre part, les mémoires présentés par les deux juristes auxquels la Commission a fait appel contiennent un exposé objectif des faits relatifs à la nomination du délégué ouvrier des Pays-Bas.

L'importance de la question qui lui était soumise n'a pas échappé à la Commission. Elle s'est rendu compte, en effet, qu'il importait d'éviter le retour des conflits fâcheux qui ne peuvent que nuire au bon fonctionnement de l'Organisation internationale du Travail.

Ces conflits sont d'autant plus regrettables qu'ils reposent sur les dispositions du Traité destinées à assurer la représentation du monde du travail et à permettre aux employeurs et aux travailleurs d'exprimer leur opinion en toute franchise et en pleine liberté.

La Commission a donc estimé qu'elle devait s'entourer de toutes les garanties désirables avant de formuler une

SUPPLEMENTARY REPORT OF THE COMMITTEE ON
CREDENTIALS.

[*Translation.*]

The Committee on Credentials has had before it several protests against the appointment of the Dutch workers' delegate. These protests have been formulated by :

the Netherlands Federation of Trades Unions,
the Executive of the International Federation of
Trades Unions,
the French General Confederation of Labour,
the Confederation of Danish Trades Unions,
the Confederation of Swedish Trades Unions,
the General Union of Workers of Spain, and
the Trades Unions Congress of Canada.

The Committee thinks it inadvisable to analyse here these different protests, for the Members of the Conference have taken note of the manifests of the International Federation of Trades Unions published in No. 2 of the Provisional Record and of the reply of the Dutch Government delegates published in the same number of the Record. In these two documents are set forth the principal arguments on each side. Further, the memoranda presented by the two jurists whom the Commission consulted contain an objective exposition of the facts concerning the nomination of the Dutch workers' delegate.

The Committee has been fully sensible of the importance of the question submitted to it and of the necessity of avoiding a recurrence of unfortunate disputes which can only impair the efficiency of the International Labour Organisation.

Such disputes are all the more regrettable inasmuch as they arise from provisions of the Treaty destined to assure representation to labour and to permit employers and workers to express their opinions frankly and fully.

The Committee therefore was of opinion that it should assure itself of full guarantees before formulating an opinion.

opinion. Elle a procédé à un examen attentif de tous les documents relatifs à la désignation du délégué ouvrier hollandais ; elle a entendu à diverses reprises les délégués gouvernementaux des Pays-Bas, ainsi que le Secrétaire de la Fédération syndicale internationale. Elle a reconnu que l'adoption d'une solution quelconque ne saurait être fondée que sur une interprétation des dispositions de l'article 389 du Traité de Versailles. Dans ce but, elle a tenu à avoir l'avis de juristes et elle a fait appel au conseiller juridique de la Conférence, ainsi qu'au Directeur de la Section juridique du Secrétariat général de la Société des Nations, qui ont bien voulu faire tenir à la Commission les consultations qu'on trouvera dans l'annexe au présent rapport.

En raison des opinions divergentes exprimées par les deux juristes consultés, la Commission a estimé qu'il y avait lieu de soumettre la question à un troisième juriste et de demander à une personnalité particulièrement compétente, M. le commandeur Anzilotti, membre de la Cour permanente de Justice internationale, de vouloir bien faire connaître son opinion. Saisi de la sorte, M. le commandeur Anzilotti a bien voulu adresser à la Commission une lettre qu'on trouvera également dans l'annexe au présent rapport, et par laquelle il regrette de ne pouvoir répondre au désir exprimé par la Commission, puisqu'un certain nombre de délégués ont déjà envisagé la possibilité de soumettre la question relative à la désignation du délégué ouvrier des Pays-Bas à la Cour permanente de Justice internationale.

Dans ces conditions, la Commission de vérification des pouvoirs estime qu'il y a lieu, pour la Conférence, d'accepter la suggestion faite par plusieurs délégués.

Comme il a été dit au début du présent rapport, il est de la plus haute importance d'obtenir une interprétation autorisée des dispositions de l'article 389. La Cour permanente de Justice internationale, dont la composition est de nature à offrir aux trois groupes de la Conférence toutes les garanties désirables de compétence et d'impartialité, est particulièrement qualifiée pour donner une interprétation de l'article 389.

Afin de permettre à la Conférence d'exercer, à l'avenir, en toute connaissance de cause, les pouvoirs que lui confèrent

The Committee made careful examination of all the documents relating to the appointment of the Dutch workers' delegate, and heard, on several occasions, the Dutch Government delegates and the Secretary of the International Federation of Trades Unions. It was recognised that the adoption of any solution could only be founded on an interpretation of the provisions of Article 389 of the Treaty of Versailles. The Committee therefore desired to have the opinion of jurists and consulted the Legal Adviser to the Conference as well as the Director of the Legal Section of the Secretariat of the League of Nations, who, on being requested to give their opinion, were good enough to furnish the Committee with the advice given in the annex to this Report.

In consequence of the divergent opinions expressed by the two jurists consulted, the Commission was of opinion that the question should be submitted to a third jurist, and determined to ask a particularly qualified person, Commendatore Anzilotti, member of the Permanent Court of International Justice, to be good enough to express his opinion. Commendatore Anzilotti addressed to the Committee a letter which will be found in the Annex to this Report, and in which he regretted that he was unable to comply with the wish expressed by the Committee, since a certain number of delegates had already envisaged the possibility of submitting the question regarding the appointment of the Dutch workers' delegate to the Permanent Court of International Justice.

In these circumstances, the Committee on Credentials is of opinion that the Conference should accept the suggestion made by several delegates.

As has been stated at the beginning of this Report, it is of the highest importance to arrive at an authorised interpretation of the provisions of Article 389. The Permanent Court of International Justice, the composition of which is of such a nature as to offer to the three groups at the Conference every guarantee of competence and impartiality, is particularly qualified to give an interpretation of Article 389.

In order to allow the Conference to exercise intelligently in the future the powers conferred on it by Article 389 of the

l'article 389 du Traité de Versailles, la Commission de vérification des pouvoirs propose donc à la Conférence de charger le Conseil d'administration du Bureau international du Travail de faire demander à la Cour permanente de Justice internationale de vouloir bien émettre un avis sur l'interprétation des dispositions de l'article 389 du Traité de Paix et sur les règles précises qui, dans chaque pays, permettront aux gouvernements de se conformer aux dispositions de cet article.

En conséquence, la Commission de vérification des pouvoirs propose à la Conférence l'adoption de la résolution suivante :

Résolution.

« La Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail invite le Conseil d'administration du Bureau international du Travail à adresser au Conseil de la Société des Nations une demande tendant à obtenir que la Cour permanente de Justice internationale, conformément à l'article 14 du Pacte de la Société des Nations, veuille bien donner un avis sur l'interprétation de l'article 389 du Traité de Versailles et sur les règles qui devraient être observées par les membres de l'Organisation internationale du Travail pour se conformer aux termes de cet article, en effectuant la désignation des délégués et conseillers techniques non gouvernementaux aux sessions de la Conférence générale. »

La Commission estime donc pouvoir proposer à la Conférence de ne pas se prononcer en droit, mais d'adopter une solution de fait.

L'état d'avancement des travaux de la Conférence et le fait que le délégué ouvrier des Pays-Bas représente une partie des travailleurs de ce pays et a pris une part active aux travaux de la session actuelle, sont de nature, dans l'esprit de la Commission, à motiver l'admission de ce délégué.

La Commission propose donc à la Conférence l'admission du délégué ouvrier des Pays-Bas, à la condition expresse que cette admission ne puisse être considérée comme un précédent.

Treaty of Versailles, the Committee on Credentials proposes to the Conference to invite the Governing Body of the International Labour Office to request the Permanent Court of International Justice to give an opinion as to the interpretation of the provisions of Article 389 of the Treaty, and as to the precise rules which, in each country, will allow the Governments to conform to the provisions of the Article in question.

In consequence, the Committee on Credentials proposes to the Conference the adoption of the following resolution:

Resolution.

“The General Conference of the International Labour Organisation invites the Governing Body of the International Labour Office to request the Council of the League of Nations to obtain, in accordance with Article 14 of the Covenant of the League of Nations, from the Permanent Court of International Justice an opinion as to the interpretation of Article 389 of the Treaty of Versailles and as to the rules which should be observed by the Members of the International Labour Organisation in order to comply with the terms of this Article in appointing non-Government delegates and advisers to the sessions of the General Conference.”

The Committee is therefore of opinion that it should ask the Conference not to make a pronouncement on the question of law, but to adopt a practical solution.

The progress made in the work of the Conference and the fact that the Dutch workers' delegate represents part of the workers of that country and has taken an active part in the work of the present session, are calculated, in the opinion of the Committee, to justify the admission of this delegate.

The Committee therefore proposes to the Conference to admit the Dutch workers' delegate, on the express condition that such admission shall not be considered as a precedent.

La Commission insiste sur le fait que sa décision a été prise à l'unanimité et elle prie la Conférence de vouloir bien adopter son rapport ; elle adresse en particulier au groupe des délégués ouvriers un appel pressant pour qu'il se rallie aux conclusions de la Commission.

Genève, le 17 novembre 1921.

(Signé) A. DE AGUERO Y BETANCOURT.
J. CARLIER.
CORN. MERTENS.
F. BOURGAT.

Copie certifiée conforme de l'original dûment signé par M. A. de Aguero y Betancourt, M. J. Carlier, M. Corn. Mertens et M. F. Bourgat, et qui a été déposé aux archives du Bureau international du Travail.

Genève, le 29 mai 1922.

(Signé) ALBERT THOMAS.

Document n° 14.

EXTRAIT DU PROCÈS-VERBAL DE LA VINGT-CINQUIÈME SÉANCE
DE LA TROISIÈME SESSION DE LA CONFÉRENCE
INTERNATIONALE DU TRAVAIL.

Vendredi 18 novembre 1921, 15 heures.

Présidence de Lord Burnham.

Le PRÉSIDENT : La première question à l'ordre du jour est la discussion des rapports de la Commission de vérification des pouvoirs. Je dis « les rapports » parce que le premier se trouve dans le *Compte rendu provisoire* du 9 novembre et le second dans le *Compte rendu provisoire* d'aujourd'hui.

Traduction : Sir MONTAGUE BARLOW (Grande-Bretagne) : Je fais remarquer que la séance a été levée ce matin alors que la discussion sur le chômage n'était pas terminée. On était en présence de la motion Schürch et d'un amendement déposé par

The Committee lays stress on the fact that its decision has been unanimously adopted, and requests the Conference to adopt its Report. In particular, the Committee appeals to the Workers' Group to accept its conclusions.

Geneva, November 17th, 1921.

(Signed) A. DE AGUERO Y BETANCOURT, President,
J. CARLIER,
C. MERTENS (substitute for M. Jouhaux),
F. BOURGAT, Secretary.

Document No. 14.

EXTRACT FROM THE MINUTES OF THE TWENTY-FIFTH MEETING
OF THE THIRD SESSION OF THE INTERNATIONAL LABOUR
CONFERENCE.

Friday, November 18th, 1921, at 3 p.m.

President: Lord Burnham.

THE PRESIDENT. — The first item on the Agenda is the discussion of the Reports of the Credentials Commission. I say "Reports" because the first Report is in No. 14 of the Provisional Record, of November 9th, whereas the Supplementary Report is in to-day's Provisional Record.

SIR MONTAGUE BARLOW (Great Britain). — On a question of order, we left off our sitting this morning with a debate on unemployment unfinished. Would you let us know what the position is in regard to that? There was a motion by

moi-même. Je demande quand cette discussion pourra être reprise et terminée. Dans le cas où l'emploi du temps ne permettrait pas de la reprendre tout de suite, je demande à quel moment on aura l'occasion de la mener à bonne fin.

Traduction : Le PRÉSIDENT : En réponse à la motion d'ordre, je dis que certainement il y aura occasion de conclure la discussion sur la résolution pour le chômage.

Trois amendements ont été déposés à la présidence. On reprendra cette discussion à la fin des travaux que nous entreprenons maintenant ; ce sera peut-être ce soir, sinon, demain matin.

Dans le dernier rapport de la Commission de vérification des pouvoirs, vous trouverez, à la page 30, la proposition de renvoyer à la Haute Cour de Justice internationale la question qui regarde la nomination du délégué ouvrier des Pays-Bas.

Traduction : Le PRÉSIDENT : Les rapports de la Commission de vérification des pouvoirs ne comportent pas de résolution spéciale. Donc, si personne ne soulève d'objection, j'estime qu'ils ont été régulièrement présentés et approuvés.

Nous passerons à la discussion de la partie du rapport de la Commission du repos hebdomadaire relative à la semaine anglaise.

Traduction : M. NASU (Japon) : J'aimerais parler sur la question qui concerne le rapport de la Commission de vérification des pouvoirs.

Traduction : Le PRÉSIDENT : Je comprends les difficultés qu'il y a à suivre la procédure. Je donne la parole à M. Nasu.

Traduction : M. NASU (Japon) : Je tiens à insister avec vigueur sur le fait qu'il existe au Japon une organisation de travailleurs qui peut être qualifiée comme étant la plus représentative. C'est donc en contradiction avec l'article 389 du

M. Schürch to which I moved an amendment. I should like to know in what position that discussion now is. If the discussion is cut short by your direction or by the direction of those appointed to deal with the time-table, I should like to know whether we shall have an opportunity of concluding the discussion.

The PRESIDENT. — Yes, certainly there will be another opportunity for discussing the resolution on unemployment, to which we already have three more amendments handed in. That will follow on the formal business of the agenda which we have now to proceed with. I shall take the discussion on unemployment as soon as I can — I hope to-night, or in any case to-morrow morning.

In the Reports of the Credentials Commission it will be observed that the second, without containing a formal Recommendation, has a proposal which you can all see on page 30, to refer the particular question with regard to the appointment of the Netherlands workers' delegate to the Permanent Court of International Justice.

The PRESIDENT. — With regard to the Reports of the Credentials Commission, there is no formal Recommendation and, therefore, unless there is any objection made, I take it that they have been duly presented and approved.

Then we proceed to a discussion of the portion of the Report of the Commission on Weekly Rest concerning the Saturday half-holiday.

M. NASU (Japan). — On a point of order, I want to speak on the Report of the Credentials Commission; I understood you to refer only to the appointment of the Netherlands delegate. I ask permission to speak.

The PRESIDENT. — I quite understand the difficulties which may sometimes be felt as to the drift of the procedure, and therefore I beg to call upon M. Nasu.

M. NASU (Japan). — The circumstances under which my friend M. Matsumoto accepted the mission of workers' delegate to this Conference, and the illegal measures taken by the Japanese Government in connection with his nomina-

Traité de Paix que le Gouvernement japonais a totalement méconnu l'existence de cette organisation et qu'il a procédé à la désignation d'un représentant sans tenir compte des vues de cette organisation. Il y a, me semble-t-il, une question de principe qui doit tous nous intéresser, et non pas seulement les ouvriers japonais. A plusieurs reprises, le Gouvernement japonais a méconnu ce principe. La Commission de vérification des pouvoirs a exprimé le vœu qu'à l'avenir le Gouvernement japonais consultât les organisations intéressées pour la désignation de ses représentants. Peut-on dire d'une manière plus explicite que le Gouvernement japonais a ignoré l'existence de l'organisation ouvrière la plus représentative ?

Il me semble que la Commission aurait pu prendre position et qu'elle eût frappé de nullité la désignation qui avait été effectuée par le Gouvernement japonais. J'aimerais savoir quelle est exactement l'opinion de la Commission sur ce point. J'espère que la Conférence exprimera la sienne sans aucune espèce d'ambiguïté. Le but de notre Organisation n'est-il pas d'uniformiser sur le globe toutes les conditions de travail ? Or, comment pourrions-nous y arriver s'il existait encore certains pays où les associations syndicales ne peuvent vivre ?

Permettez-moi d'ajouter quelques mots sur la situation qui prévaut au Japon. Les ouvriers ne peuvent plus exercer les droits syndicaux, qui pourtant leur sont reconnus par le Traité de Versailles. Aussi une lutte tenace est-elle engagée entre les éléments progressistes et les éléments réactionnaires. La jeune génération japonaise aspire à réaliser une forme supérieure de civilisation et j'en trouve une manifestation des plus éclatantes dans le développement du mouvement ouvrier au Japon.

Nous sommes venus ici avec l'espérance que dans la Conférence nous trouverions un écho sympathique à nos demandes et nous espérons que la Conférence pourra user de son autorité pour amener le Gouvernement japonais à revenir sur l'attitude qu'il a adoptée jusqu'à présent.

tion, have already been explained in the form of memoranda in the Provisional Record some days ago.

I shall not repeat here what has been said in these statements. I read the second statement of my Government delegates which appeared in to-day's Provisional Record.

I cannot agree with many points raised therein, but I shall not enter into the discussions of details here. Let the readers compare the statements of the two parties, and judge them on their own merits. I only want to emphasise the fact that there exists in Japan a Confederation of Labour which is generally recognised as the most representative organisation of workers, and that my Government, contravening Article 389 of the Peace Treaty, entirely ignored this Confederation in respect of the present nomination.

Some of the delegates assembled here may not be keenly interested in this matter, but it is not a question of one country alone, but of a principle which concerns you all. As you are well aware, it is a fundamental principle of Part XIII of the Peace Treaty that the organised workers of every country are entitled to voice their claim through the delegate whom they themselves have chosen.

Now this principle has been repeatedly violated in Japan. If you ignore this without protest, I am afraid it may allow others to follow similar illegal steps in the future. Therefore it is not only to uphold the interests of Japanese workers, but also to defend the principles of the Peace Treaty that I protest against the procedure taken by my Government.

The Credentials Commission expresses the opinion that it would be desirable for the future nomination of the workers' and employers' delegates of Japan to be made in agreement with the industrial organisations. I appreciate the spirit with which this opinion was expressed, and I understand that, although the phrasing is not very clear, it means practically that my Government should no more ignore existing labour organisations with regard to the future nomination.

However, if the Commission recognises the fact that there exist in Japan labour organisations with which the Japanese

Government should consult in future nominations, then I rather feel that the Commission should pronounce that the procedure adopted by the Japanese Government in respect of the present nomination is illegal. I should like to know what was the opinion of the Commission on this point.

I regret that, unfortunately, the second statement by M. Matsumoto was issued too late to receive the full consideration of the Commission. But I hope that this Conference, considering the matter in the light of his second statement, will express its opinion in more definite terms.

I believe one of the most important tasks of this International Labour Organisation is to raise labour conditions throughout the world to the same high level. If certain countries remain far behind in this respect, the improvement of labour conditions in other countries must necessarily be influenced and even retarded. Therefore I consider that the matter of the definite recognition of Japanese trades unions has an international bearing upon the attainment of our common ideals.

Lastly, Ladies and Gentlemen, allow me to make a short remark about the labour conditions at home in connection with this matter. The singularity of our position is simply a reflection of the singular atmosphere in Japan, where workers are not given the opportunity of using their legitimate right conferred by the Peace Treaty. But, fortunately, this singular atmosphere is now going to be cleared up.

Now, in all social spheres of Japan, a fight, not bloody, but none the less of the bitterest description, is raging between the reactionary and progressive elements.

The younger generation resent very much that older people got Japan misunderstood by the whole world, and we are determined to clear our reputation. We can never accept the narrow-minded national egoism and we stand decidedly for world peace based on social justice. We want to contribute our best to the higher civilisation which will come out as the synthesis of the Eastern and Western ideals.

A new era is now dawning. Young Japan, entirely different from what it has hitherto been represented by politicians and diplomats, is coming upon the tide. The labour movement is simply a manifestation of this new spirit. The workers have

M. DE AGUERO (Cuba), Président de la Commission de vérification des pouvoirs: Avant de répondre à l'argument de l'honorable délégué du Japon, je vais donner lecture de la partie du rapport qui se réfère à la protestation japonaise. Il faut remarquer que ce rapport a été établi grâce aux documents fournis par la direction du Bureau international du Travail, et qui sont des documents authentiques sur lesquels nous ne pouvons avoir aucun doute.

«Le Gouvernement japonais avait fait part, à diverses reprises, au Bureau international du Travail, des difficultés qu'il éprouvait pour désigner un délégué ouvrier, en raison de l'absence au Japon d'organisations professionnelles.»

Je fais constater, à ce propos, que nous ne pouvons pas douter de l'affirmation d'un gouvernement, ni donner un démenti à aucun des gouvernements ici représentés.

«Dans une lettre en date du 10 octobre 1921, le Président de la délégation du Gouvernement du Japon au Conseil d'administration du Bureau international du Travail déclarait notamment qu'il n'existait pas, au Japon, d'organisations centrales groupant les intérêts généraux des travailleurs, et qu'en particulier les organisations agricoles y faisaient défaut, les organisations existantes ne comprenant guère que des travailleurs industriels. Dans ces conditions, le Gouvernement japonais, estimant qu'il n'y avait pas lieu de consulter des organisations qui n'étaient pas représentatives et

awakened and the power of their organisations is increasing year by year. The more reactionary the measures taken by the Government the more determined are the workers to fight for their ideals.

We came here with full confidence in your sense of justice, trusting that you will be ready to listen to the voice of your distant brothers and to deal fairly by them according to the spirit of the Peace Treaty. I believe that you will make every effort to make my Government reflect upon its attitude towards the labour movement, but, if you fail to do so, the moral authority of this Conference may be doubted.

Interpretation : M. DE AGUERO (Cuba), Chairman of the Credentials Commission. — Before replying to the Japanese workers' delegate, I shall read an extract from the Report which was drawn up with the aid of documents supplied by the Japanese Government, the authenticity of which cannot be disputed. It is as follows :

“The Japanese Government on several occasions has informed the International Labour Office of the difficulty experienced in appointing a workers' delegate, owing to the absence in Japan of organised trade unions. In particular, the head of the Japanese delegation to the Governing Body of the International Labour Office stated, in a letter dated October 10th, 1921, that in Japan no organised central trade union exists embracing the general interests of workers and that, in particular, agricultural organisation was almost non-existent. The existing organisations included few besides industrial workers. In these circumstances the Japanese Government, believing that there were no grounds for consulting organisations which were not representative and which had not attained a sufficient development, proceeded to the nomination of non-Government delegates on its own responsibility.”

qui n'avaient pas atteint un développement suffisant, avait procédé à la désignation des délégués non gouvernementaux sous sa propre responsabilité. »

Toutefois, le délégué ouvrier japonais à la Conférence a tenu à protester lui-même, dans un mémoire qui a été publié dans le Compte rendu des débats, n° 5, du 29 octobre, contre la manière dont il avait été désigné, en soulignant le fait qu'il avait été nommé sans que le Gouvernement du Japon eût consulté les organisations de travailleurs.

Les délégués du Gouvernement japonais ont répondu à ce mémoire par une déclaration qui a paru dans le n° 7 du 1er novembre du Compte rendu; ils ont fait savoir notamment que si le Gouvernement japonais n'avait pas consulté les organisations ouvrières, c'est qu'il avait estimé que ces organisations n'étaient pas des organisations représentatives, puisqu'elles ne groupaient que 2% des travailleurs. Enfin, il ajoutait que la Fédération des syndicats ouvriers qui avait formulé une plainte sur la procédure employée pour la désignation du délégué ouvrier s'était dissoute de son propre gré.

La Commission a pris connaissance de tous ces documents, mais, constatant qu'une protestation avait déjà été élevée à la Conférence de Washington contre la désignation du délégué des travailleurs du Japon, elle a estimé qu'il serait désirable que la nomination des délégués ouvriers et patronaux de ce pays fût faite à l'avenir conformément à l'article 389 du Traité de Paix, en accord avec les organisations professionnelles.

Dans ce cas-là, la Commission de vérification des pouvoirs a estimé qu'elle pouvait proposer à l'assemblée l'approbation de la désignation du délégué ouvrier japonais ici présent; cette solution est absolument justifiée.

Vous venez d'entendre comment le délégué japonais a présenté sa protestation; c'est la meilleure preuve que le Gouvernement japonais a procédé en toute conscience et équité parce qu'il n'a pas cherché un délégué mannequin,

The Japanese Workers' Delegate protested, in a memorandum printed in the Provisional Record of October 29th against this procedure, and an answer by the Japanese Government delegates appeared in the Record of November 1st, declaring that the Japanese Government had not consulted the workers' organisations because it felt they were not representative, and pointing out that the only organisation which could really be considered as being representative had, of its own accord, ceased to exist.

The Credentials Commission, in view of these facts, took the view that it would be desirable for the nomination of workers' and employers' delegates to be made in accordance with Article 389 of the Treaty of Peace in agreement with industrial organisations ; but, under the circumstances, the Commission considered that they could advise the Conference to approve the nomination of this delegate.

You have now heard the protests made by the Japanese workers' delegate, which in itself is good evidence that the Japanese Government acted in good faith in appointing him, because they sent here a man who was not a puppet, but

un individu qui suivrait aveuglement les instructions de son Gouvernement. Ce Gouvernement a envoyé à cette Conférence un homme qu'il savait être opposé à ses idées et qui viendrait le combattre. Malgré cela, très généreusement, le Gouvernement japonais a envoyé ici son adversaire, bien qu'il sût toutes les conséquences qui résulteraient pour lui de cette désignation.

D'un autre côté, je vous avoue que je suis vraiment étonné. Comment, si Monsieur le délégué ouvrier japonais estimait que la désignation était tellement injuste, comment n'a-t-il pas commencé par renoncer de lui-même à la place qu'on lui offrait ? Il pouvait très bien venir ici, mais ne pas accepter cette charge officielle pour protester ensuite contre le Gouvernement qui s'était comporté vis-à-vis de lui avec tant de générosité.

Traduction : M. NASU (Japon) : Je demande la parole pour une explication personnelle.

Traduction : Le PRÉSIDENT : S'il s'agit d'une brève explication de nature personnelle, M. Nasu a le droit de la donner.

Traduction : M. NASU (Japon) : Je réponds au Président de la Commission de vérification des pouvoirs que le fait que le délégué ouvrier japonais est venu défendre ses intérêts et protester contre l'attitude du Gouvernement n'implique pas que la décision du Gouvernement japonais était légale. Je n'ai pas à développer les considérations contenues dans la déclaration de M. Matsumoto.

one who they knew was prepared to protest against their action. You will acknowledge, I think, that that showed a generous spirit on their part.

I am surprised, if the Japanese workers' delegate considered this decision unjust, that he did not refuse to accept nomination. He might have come here, not as a delegate, but merely to protest against the action of the Japanese Government.

M. NASU (Japan). — I want to explain the situation to the Chairman of the Commission.

The PRESIDENT. — Would you like to explain it to him privately?

[Les paroles ci-dessus ne sont pas traduites.]

M. NASU (Japan). — I should like to answer the Chairman of the Commission.

[Les paroles ci-dessus ne sont pas traduites.]

The PRESIDENT. — You may give a few words of personal explanation, but we cannot have another speech.

M. NASU (Japan). — The fact that M. Matsumoto has come here does not necessarily mean that he approves of the action of the Japanese Government. At the same time I should like to explain what has been already mentioned in the Provisional Record in the form of a statement by M. Matsumoto, namely, that he did not resign his nomination at once in Japan because there are circumstances in our country which forced him to come here and accept his nomination, but he protests, nevertheless, against the action of the Japanese Government. I should like to ask the Chairman of the Credentials Commission to consider these matters.

Traduction : Le PRÉSIDENT : J'espère qu'il n'y aura pas de longs discours sur le rapport de la Commission, sans quoi il n'y aurait pas moyen de discuter les autres points à l'ordre du jour.

M. JOUHAUX (France) : Je n'ai pas l'intention d'entrer dans le fond du débat, ni de soulever ici de nouvelles discussions ; cependant, je tiens à faire, sur le rapport de la Commission de vérification des pouvoirs, trois remarques.

La première est celle ayant trait à la recommandation dans la forme diplomatique, qui est faite au Gouvernement japonais d'avoir à se conformer à l'article 389. C'est dans cet esprit que je me suis rallié au texte dont il vous a été donné lecture.

La deuxième a trait à l'organisation ouvrière polonaise représentée ici. Nous considérons, d'une part, que l'organisation polonaise ici représentée n'est pas la plus représentative des organisations ouvrières existant en Pologne et qu'il serait difficile d'établir, d'une façon absolue, que le nombre de ses membres est supérieur au nombre des membres inscrits sur les registres de l'organisation qui n'est pas représentée ici ; d'autre part, que l'organisation qui n'est pas représentée est, d'une façon plus générale, plus représentative des différentes industries existant en Pologne que l'organisation ici représentée. Nous avons fait cette déclaration et nous avons admis le texte du rapport de la Commission de vérification des pouvoirs avec cette réserve.

La troisième concerne la nomination du délégué ouvrier hollandais. Je n'ai pas l'intention, je l'ai dit, d'ouvrir à nouveau un débat à cette tribune. J'accepte pour ma part les conclusions de la Commission de vérification des pouvoirs, parce qu'il ne s'agit, dans ses conclusions, que d'une consultation juridique, qui réserve tous les pouvoirs de la Conférence internationale du Travail. Par conséquent, la consultation juridique de la Cour suprême ne liera en aucune manière la décision de la Conférence générale internationale.

Je veux, en quelques mots, appeler l'attention des représentants des organisations patronales et ouvrières sur les dangers qu'il y a à accepter l'interprétation donnée par le Gouvernement hollandais de l'article 389. Je ne fais pas ici de questions de personnalité. Mais je dis que si, dans l'avenir,

The PRESIDENT. — I hope we shall not be led into another long debate on this Japanese question, or we shall miss the rest of the Agenda.

Interpretation: M. JOUHAUX (France). — I do not wish to enter into the details of this Report, or to open up fresh discussion, but there are three observations which I wish to make with regard to the Report of the Commission.

First of all, as regards the recommendation, in diplomatic language, to the Japanese Government to conform with Article 389 of the Peace Treaty, and secondly, in regard to the Polish workers as they are represented here. With regard to the latter, our view was that the Polish workers are not represented here in the most representative way possible. It would be difficult to say that the Polish organisation, which is represented here, is larger than the organisation which has not secured representation, and I think that the latter is more representative of Polish industry.

The third reservation which I wish to make is in connection with the nomination of the Netherlands delegate. I accept the conclusions of the Report of the Commission on Credentials, but only because it advises us to take legal advice from the Permanent Court of International Justice, and reserves entirely the powers of this Conference and in no way binds us by its decision. Subject to these reservations, I accept the Report of the Commission.

In a few words, I should like to draw the attention both of the employers' and the workers' groups to the danger of accepting an interpretation of Article 389 in the sense put forward by the Netherlands Government. I do not wish to enter into personal questions, but if you once admit that

il était admis qu'un gouvernement ait le droit de s'adresser à telle organisation qu'il lui plaira pour désigner le représentant ouvrier ou le représentant patronal aux Conférences internationales du Travail, on porterait ainsi un coup mortel à l'indépendance de la représentation des organisations au sein des Conférences internationales.

Il n'y a qu'à relire les articles du règlement pour se convaincre de la vérité de ce que j'avance ici. Par conséquent, il ne nous paraît pas admissible que les gouvernements puissent, de leur propre autorité, interpréter l'article 389 et désigner, d'accord avec l'organisation qui leur plaît, le délégué ouvrier aux Conférences internationales.

Je n'ai voulu faire ces réserves que pour bien montrer le danger qu'il y avait à accepter une telle interprétation qui ne repose que sur la confusion apportée dans l'article par l'emploi du pluriel au lieu du singulier. Je répète que le pluriel n'a été employé que parce qu'il s'agissait de deux groupements d'organisations bien distincts : d'une part les organisations patronales et d'autre part les organisations ouvrières, que c'est là la raison de l'emploi du pluriel et qu'une telle raison ne suffit pas pour faire admettre que les gouvernements, contrairement à l'esprit de la Partie XIII du Traité de Paix, soient autorisés à désigner les délégués ouvriers et patronaux à cette Conférence, en accord avec l'organisation qui leur plairait.

M. ZAALBERG (Pays-Bas) : Je n'avais pas l'intention de parler sur le rapport de la Commission de vérification des pouvoirs, parce que ce rapport établit un plan si impartial et si juste qu'il me semble que toute discussion est superflue.

Cependant, je désire répondre en quelques mots à ce que M. Jouhaux disait tout à l'heure, c'est-à-dire que le Gouvernement hollandais se serait mis d'accord avec les organisations qui lui semblaient préférables. Ce n'est pas tout à fait juste.

En 1919, en 1920 et en 1921, les organisations qui ont été invitées à prendre part aux pourparlers sont les cinq organisations syndicales les plus importantes. Le Gouvernement jugeait peut-être préférables deux ou trois de ces syndicats, mais, dans un cas comme dans l'autre, il a traité avec les cinq

a Government may go to an organisation of its own choosing to nominate its representative on the Labour Organisation, you will strike a mortal blow at the Organisation. Those who drew up the Treaty of Peace never intended such an interpretation of the wording and the Article of our Standing Orders bears out this view.

The Governments cannot, at their own discretion, interpret Article 389 and address themselves to an organisation of their own choosing. I make this reservation simply to show the danger of acting on an interpretation which is based simply on the use of the plural form of the word "organisation". That plural "organisations" was only introduced because both the workers' and employers' organisations were referred to ; it does not justify a Government in selecting any particular organisation.

Interpretation: MR. ZAALBERG (Netherlands) : Mr. President, Ladies and Gentlemen, I did not intend to speak on this topic, but I wish to reply to certain points which were mentioned by M. Jouhaux just now. I wish to point out one thing he said, and that is that the Netherlands Government only appointed a Delegate from those workers' organisations which supported its policy. I should like to inform you that in 1919 M. Oudegeest was sent to the Washington Conference and that the representatives of other workers' organisations were sent as technical advisers. This year we wished to send M. Serrarens as the workers' delegate, and that the other workers' organisations should be represented as technical advisers. Dr. Van Hamel, the Director of the Legal Section of the Secretariat of the League of Nations, in the Appendix upon this matter, says

syndicats. Je veux rappeler que, pour ces trois années, le même Gouvernement, après avoir nommé, en 1919, M. Oudegeest comme délégué et les représentants des autres syndicats comme conseillers techniques, nommait, en 1920, un des membres de la même organisation comme délégué et les représentants des autres comme conseillers techniques. Pour la présente Conférence, le Gouvernement a voulu désigner M. Serrarens comme délégué et les représentants des autres organisations comme conseillers techniques, avec cette remarque que ces conseillers techniques auraient aussi le droit de parler.

Je ne m'étendrai pas davantage sur ce sujet ; mais puisque je suis maintenant à cette tribune, j'en profiterai pour faire une remarque au sujet de la consultation du D^r Van Hamel publiée comme annexe au Compte rendu n^o 21. On y lit, page 32 :

« Ce Gouvernement, en 1919, s'est tenu, contre les protestations soulevées d'autres côtés, en accord avec la même organisation — comme étant la plus grande —, qui cette fois a été laissée de côté. En 1920, l'accord général s'est fait sur le candidat de cette même organisation, quoique sous le vœu qu'à l'occasion d'une prochaine Conférence un délégué à proposer par les autres organisations fût désigné. »

Ce n'est pas juste ; mais je ne retiendrai pas davantage votre attention sur ces questions, au sujet desquelles j'aurai l'honneur d'écrire au Conseil d'administration du Bureau international du Travail.

M. DE AGUERO (Cuba) : Comme rapporteur et président de la Commission de vérification des pouvoirs, je dois faire connaître à la Conférence que, en ce qui concerne l'affirmation de M. Jouhaux, membre ouvrier de cette Commission, disant que l'avis donné par la Cour internationale de Justice n'obligerait en aucune façon la Conférence à prendre la décision qu'elle estimerait convenable, nous sommes tous d'accord sur ce point. Car la même proposition que nous faisons à la Conférence demande à la Cour internationale de Justice son avis sur l'interprétation de l'article constitutionnel n^o 389. Un avis n'est que le résultat d'une consultation.

that the Netherlands Government, by its delegates in their memorandum, indicate "That in 1919, in spite of the protests raised in other quarters, the Netherlands Government adopted the proposals made by the very organisation (on the grounds that it was the largest) which in this case has been passed over". I do not wish to go into this matter very fully before the Conference, because time is short and precious, but I shall write a full statement about this matter to the Governing Body.

Interpretation: M. DE AGUERO (Cuba), Chairman of the Credentials Commission. — As Chairman of the Commission, I should like to say a few words to you on the statement which was made by M. Jouhaux. M. Jouhaux said that the opinion of the International Court of Justice would not be binding on the Conference. I wish to say that I am in entire agreement with M. Jouhaux. We have simply asked the Court of International Justice to give an opinion with regard to Article 389. The situation was difficult and delicate. We had consulted the legal advisers to the International Labour Office and the League of Nations, and they had given us different advice. Then we

Nous consultons la Cour internationale de Justice. Quelle est son opinion, son avis, à propos de l'interprétation du dit article ? Si la Commission de vérification des pouvoirs a pris cette décision, c'est parce que la question était très compliquée, et que la situation était très difficile ; elle pouvait provoquer un débat énorme et inutile, au fond. Nous avons consulté préalablement des juristes, celui du Bureau international et celui du Secrétariat général de la Société des Nations. Leurs opinions ont été divergentes. Or, où les techniciens, où les professionnels en matière de droit ne s'étaient pas mis d'accord, comment allions-nous faire ? Nous avons eu recours à une troisième autorité, M. le Commandeur Anzilotti. Etant donné qu'il est membre de la Cour internationale de Justice et que plusieurs membres de la Commission de vérification des pouvoirs voulaient en appeler à cette Cour, il a cru qu'il ne devait pas donner un avis préalablement à la décision de celle-ci.

Nous sommes d'accord — et M. Jouhaux l'est certainement aussi — pour nous ranger à l'avis de la Cour internationale de Justice. Mais je tiens à vous rappeler les paroles de M. Carlier à ce sujet. Cette acceptation de la décision de la Cour n'obligera jamais la Conférence à prendre au pied de la lettre l'esprit de cette décision ; nous serons toujours libres, parce que nous sommes souverains ici, en vertu de l'article 389 du Traité de Versailles, qui dit que la Conférence peut refuser ceux des délégués qu'elle croit n'être pas munis de pouvoirs réguliers. Nous n'avons pas renoncé à cette espèce de souveraineté en faisant appel à la Cour internationale de Justice. En ce qui concerne la formule diplomatique que nous avons employée en nous adressant au Japon, M. Jouhaux conviendra avec nous que :

1) nous n'avions pas un contrôle exact de tous les renseignements nécessaires pour déterminer mathématiquement l'importance de telle ou telle association d'ouvriers ;

2) nous avions l'affirmation des délégués gouvernementaux japonais nous disant que les organisations ne représentaient que le 2% de la totalité des travailleurs.

Après une étude minutieuse et calme, réalisée entre les trois membres de la Commission de vérification des

referred the matter to M. Anzilotti and as he understood that we were submitting an appeal to the Court of International Justice, he thought it better not to prejudge the question, and therefore not to give us his opinion. That being so, in agreement with the other members, we invited the Court of International Justice to give us an opinion. But M. Carlier will bear me out when I say that that in no way binds us, either to accept the letter or the form of it. We retain our sovereign rights under Article 389 to refuse or to accept any delegate. We have not in any way renounced that right.

As regards the diplomatic formula we have used towards the Japanese Government, to which M. Jouhaux referred, I should like to say that we had not got before us sufficient data as to the size or importance of the Japanese organisations. On the other hand, we had a definite statement before us from the Japanese Government. Therefore, after consultation between the three members of the Commission who were considering this, we advised the Conference to accept the Japanese delegate, both because the end of the Conference was approaching and because we had not sufficient information, and because what we were doing would not establish a precedent which would be binding on a future Conference.

In conclusion, I desire to thank the Director of the International Labour Office for the assistance he has given us with his explanations and the documents. I also convey my thanks to the Secretary of the Commission, who has borne such a heavy burden, and to the jurists who have given us legal advice. The Conference may think it strange that this Report should come before them so late in the day. But I ask them to consider the gravity of the questions with which we were dealing and also the number of States we were dealing with. It was thought better to take a course which would avoid having these same questions coming up time after time. Finally, I appeal to the sense of justice of all the groups and suggest that they should take an example from the co-operation which has prevailed between M. Jouhaux, M. Carlier and myself in the work and labours of this Commission.

pouvoirs, nous avons décidé d'admettre les délégués japonais :

1) parce que, déjà, la session tire à sa fin et qu'il ne reste que deux ou trois séances pour donner vie à nos travaux ;

2) parce qu'il n'y a pas un contrôle exact des affirmations qui nous sont fournies ;

3) parce que la Commission de vérification des pouvoirs, sans vouloir créer de précédent, en acceptant les délégués japonais à cette assemblée, ne veut pas que, pour une prochaine séance, on puisse suivre la même règle pour admettre un délégué japonais qui ne serait pas désigné conformément aux dispositions établies par notre constitution.

Il ne me reste plus, pour finir, qu'à adresser mes remerciements au Directeur du Bureau international du Travail, pour l'aide efficace qu'il nous a donnée dans nos travaux pour les renseignements et la documentation qui nous étaient nécessaires, et cela, avec un ordre et une clarté admirables. Je dois aussi remercier le secrétaire de notre Commission, M. Bourgat, qui a eu à assumer une lourde partie de nos travaux, ainsi que les juristes du Bureau international du Travail et du Secrétariat général de la Société des Nations, M. de Vilallonga et M. Van Hamel, qui, gracieusement, nous ont donné leur opinion.

Je désire encore faire une observation. Peut-être trouvera-t-on très étrange, très bizarre, que nous ayons présenté notre rapport si tardivement. Mais veuillez considérer un moment la gravité des questions qui nous étaient posées par suite des protestations présentées par la Lettonie, la Pologne, le Japon, les Pays-Bas, en ce qui concerne l'interprétation de l'article 389. Nous devons considérer qu'à l'avenir il serait désirable de ne pas avoir toujours la même question dangereuse. Il faut avoir une base solide, claire et ferme, pour que la Conférence puisse prendre une décision concernant n'importe quel délégué.

C'est pourquoi nous avons proposé de faire cette démarche auprès de la Cour internationale de Justice.

J'en appelle aux sentiments de justice et de cordialité qui doivent régner entre tous les groupes composant cette assemblée. La même cordialité s'est déjà manifestée entre

le délégué patronal, M. Carlier, le délégué ouvrier, M. Jouhaux, et moi-même, représentant du Groupe gouvernemental, pour vous prier d'approuver le rapport qui vient de vous être présenté. Vous ferez ainsi une œuvre utile pour l'avenir de notre organisation.

Traduction : Le PRÉSIDENT : La résolution proposée par la Commission de vérification des pouvoirs se trouve à la page 29 du Compte rendu provisoire d'aujourd'hui. Cette résolution est conçue comme suit :

« La Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail invite le Conseil d'administration du Bureau international du Travail à adresser au Conseil de la Société des Nations une demande tendant à obtenir que la Cour permanente de Justice internationale, conformément à l'article 14 du Pacte de la Société des Nations, veuille bien donner un avis sur l'interprétation de l'article 389 du Traité de Versailles, et sur les règles qui devraient être observées par les Membres de l'Organisation internationale du Travail pour se conformer aux termes de cet article, en effectuant la désignation des délégués et conseillers techniques non gouvernementaux aux sessions de la Conférence générale. »

La question soumise à l'assemblée est l'approbation de cette résolution. Ceux qui sont en faveur de cette résolution sont priés de lever la main.

(Il est procédé au vote à main levée. La résolution est adoptée à l'unanimité.)

Traduction : Le PRÉSIDENT : L'ordre du jour appelle la discussion du troisième rapport de la Commission sur le repos hebdomadaire. La parole est au président de la Commission.

Extrait certifié conforme du procès-verbal de la 25^{me} séance de la troisième session de la Conférence.

Genève, le 29 mai 1922.

(Signé) ALBERT THOMAS.

The PRESIDENT: The resolution in the Report of the Commission on Credentials appears, not at the end, but on page 29, of the Provisional Record of to-day. I shall read it :

“The General Conference of the International Labour Organisation invites the Governing Body of the International Labour Office to request the Council of the League of Nations to obtain, in accordance with Article 14 of the Covenant of the League of Nations, from the Permanent Court of International Justice, an opinion as to the interpretation of Article 389 of the Treaty of Versailles and as to the rules which should be observed by Members of the International Labour Organisation in order to comply with the terms of this Article in appointing non-Government delegates and advisers to the sessions of the General Conference.”

The question that I have to put is that this Resolution be adopted. Those who are of that opinion will signify the same by holding up their hands.

(A vote is taken by show of hands. The Resolution is adopted unanimously.)

The PRESIDENT. — I declare therefore that the Resolution is unanimously adopted. On the Report of the Commission on Weekly Rest I beg to call on Sir Montague Barlow.

Extrait certifié conforme du procès-verbal
de la 25^{me} séance de la troisième session de
la Conférence.

Genève, le 29 mai 1922.

(Signé) ALBERT THOMAS.

Document n^o 15.EXTRAIT D'UN RAPPORT PRÉSENTÉ PAR LE DIRECTEUR AU
CONSEIL D'ADMINISTRATION DU BUREAU INTERNATIONAL DU
TRAVAIL A SA ONZIÈME SESSION.

Au cours de sa vingt-cinquième séance, le 18 novembre 1921, la Conférence internationale du Travail, sur la proposition de la Commission de vérification des pouvoirs, adoptait à l'unanimité la résolution suivante :

« La Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail invite le Conseil d'administration du Bureau international du Travail à adresser au Conseil de la Société des Nations une demande tendant à obtenir que la Cour permanente de Justice internationale, conformément à l'article 14 du Pacte de la Société des Nations, veuille bien donner un avis sur l'interprétation de l'article 389 du Traité de Versailles et sur les règles qui devraient être observées par les Membres de l'Organisation internationale du Travail pour se conformer aux termes de cet article, en effectuant la désignation des délégués et conseillers techniques non gouvernementaux aux sessions de la Conférence générale. »

La Conférence a été amenée à adopter cette résolution à la suite des protestations qui avaient été formulées contre la désignation du délégué ouvrier hollandais. Lors des sessions antérieures de la Conférence, à Washington et à Gênes, un certain nombre de difficultés s'étaient déjà produites au sujet de la désignation des délégués non gouvernementaux. Mais la Conférence ne s'était jamais trouvée devant une question aussi grave que celle qui s'était posée à propos de la désignation du délégué des travailleurs des Pays-Bas.

Les Membres du Conseil qui ont pris part aux travaux de la Conférence en qualité de délégués n'ont certes pas oublié l'émotion considérable que cette question avait soulevée dans les milieux ouvriers. La plupart des grandes fédérations ouvrières et même la Fédération syndicale internationale avaient élevé leur protestation la plus formelle contre l'interprétation donnée à l'article 389 par le Gouvernement

Document No. 15.

EXTRACT FROM A REPORT MADE BY THE DIRECTOR TO THE
GOVERNING BODY OF THE INTERNATIONAL LABOUR OFFICE
AT ITS ELEVENTH SESSION.

[Translation.]

The International Labour Conference, during its twenty-fifth sitting on November 18th, 1921, adopted unanimously, on the proposal of the Committee on Credentials, the following resolution :

“The General Conference of the International Labour Organisation invites the Governing Body of the International Labour Office to request the Council of the League of Nations to obtain, in accordance with Article 14 of the Covenant of the League of Nations, from the Permanent Court of International Justice, an opinion as to the interpretation of Article 389 of the Treaty of Versailles, and as to the rules which should be observed by the Members of the International Labour Organisation in order to comply with the terms of this Article in appointing non-Government delegates and advisers to the sessions of the General Conference.”

The Conference was led to adopt this resolution as a result of protests raised against the appointment of the Dutch workers' delegate. During former sessions of the Conference, at Washington and at Genoa, a number of difficulties had arisen with regard to the appointment of non-Government delegates. But the Conference had never been confronted with a question as serious as that of the appointment of the Dutch workers' delegate.

The members of the Governing Body who took part in the Conference as delegates cannot have forgotten the deep feeling this question provoked among the workers. Most of the chief workers' federations and the International Federation of Trades Unions itself, protested, in the most formal manner, against the interpretation given to Article 389 by the Dutch Government. The decision taken by this Government to

hollandais. La décision prise par ce Gouvernement de nommer le délégué des travailleurs d'accord avec un certain nombre d'organisations professionnelles en se fondant sur le fait que ces organisations réunies groupaient la majorité des ouvriers organisés, mais à l'exclusion de l'organisation « la plus représentative », inquiétait vivement les ouvriers, qui voyaient tout le mécanisme de la représentation ouvrière au sein des conférences à la merci d'une interprétation d'un article du Traité, laissée à la liberté de chaque gouvernement.

Comme le faisait si justement remarquer la Commission de vérification des pouvoirs dans son rapport supplémentaire, le conflit qui s'était produit mettait en cause les dispositions du Traité « destinées à assurer la représentation du monde du travail et à permettre aux employeurs et aux travailleurs d'exprimer leur opinion en toute franchise et en pleine liberté ».

Il n'est pas inutile de rappeler ici dans quelles conditions les négociateurs de Versailles ont voulu en effet assurer cette représentation des patrons et des ouvriers. Pour répondre aux désirs manifestés dès longtemps par les organisations ouvrières et pour tenir des promesses qui avaient été faites pendant la guerre, la Partie XIII a tenu à donner aux ouvriers et aux patrons, non seulement une partie du contrôle sur le Bureau international du Travail, mais elle leur a même accordé, au sein de la Conférence générale, des pouvoirs bien définis. La représentation d'un pays à la Conférence est assurée, en effet, par deux délégués gouvernementaux, un délégué patronal et un délégué ouvrier.

Et c'est ici qu'apparaît, dans sa hardiesse, l'innovation apportée par le Traité. Pour la première fois dans les annales du droit international, ce traité obligeait les gouvernements à désigner, dans des conditions particulières et déterminées, des délégués qui allaient représenter le pays au sein d'une conférence internationale dont les décisions entraîneraient des obligations précises pour tous les Membres de l'Organisation. L'innovation était certes hardie, mais elle n'en constitue pas moins, à l'heure actuelle, une disposition formelle de la Partie XIII du Traité au bas duquel la plupart des Puissances ont apposé leur signature, et toutes les dispositions de cette

nominate a workers' delegate, in agreement with certain Trade Union Organisations, but not in agreement with the "most representative" organisation, basing their action on the fact that these organisations together contained the majority of the organised workers of the country, was the cause of deep anxiety to the workers, who saw the whole machinery of labour representation at the Conference at the mercy of an interpretation left to the decision of each Government, of an Article of the Treaty.

As was justly noted by the Committee on Credentials in its supplementary report, the conflict which had arisen put on trial the provisions of the Treaty "destined to assure representation to labour and to permit employers and workers to express their opinions frankly and fully."

It will be useful to recall here in what circumstances the negotiators of the Treaty of Versailles attempted to secure this representation of employers and workers. To give satisfaction to wishes expressed by workers' organisations and to keep promises made them during the war, Part XIII was intended not only to give to employers and workers a share in the direction of the International Labour Office, but to grant them, too, clearly defined powers within the general Conference. The representation of a country at the Conference is secured, as a matter of fact, by two Government delegates, one employers' delegate and one workers' delegate.

This is where the boldness of the innovation introduced by the Treaty appears most clearly. For the first time in the records of international law, a Treaty obliged Governments to appoint, subject to certain definite fixed conditions, delegates to represent their countries at an International Conference the decisions of which would involve precise obligations for all Members of the Organisation. The innovation certainly was bold ; but this at the present moment does not prevent it forming a definite provision of Part XIII of the Treaty, which has been signed by most of the Powers. Furthermore, all the provisions of this part have been equally accepted by the

Partie XIII ont été également acceptées par tous les Etats qui sont devenus Membres de l'Organisation internationale du Travail.

Certes, les délégués patronaux et ouvriers, pour avoir les mêmes droits que les délégués gouvernementaux directs, sont nommés par les gouvernements. Certes, encore, il serait impossible, du point de vue de la souveraineté, que les délégués fussent désignés par une organisation, sans une sorte de contrôle ou de vérification des gouvernements. Mais ce qu'a voulu évidemment l'article 389, c'est donner aux organisations patronales et ouvrières de chaque Etat, une sorte de droit de représentation directe par leurs hommes.

« Les Membres s'engagent — dit le troisième paragraphe de l'article 389 — à désigner les délégués et conseillers techniques non gouvernementaux d'accord avec les organisations les plus représentatives, soit des employeurs, soit des travailleurs du pays considéré, sous la réserve que de telles organisations existent. »

Dans cette disposition, les auteurs du Traité ont su adapter les conditions de forme consacrées par le droit des gens pour la nomination des représentants de l'Etat dans les négociations internationales, à la nécessité d'assurer la représentation effective des patrons et des ouvriers de chaque pays dans la Conférence qui est chargée d'élaborer les textes de la législation internationale du Travail.

La condition stipulée par les Etats d'avoir à désigner les délégués non gouvernementaux sur la proposition, ou tout au moins avec l'assentiment de certaines associations déterminées, constitue la garantie de cette représentation effective ; garantie essentielle, si l'on voulait obtenir, pour l'Organisation internationale du Travail, la coopération volontaire et confiante de tous les intéressés. Sans cette garantie, le monde du travail se serait tenu, sans doute, à l'écart de la nouvelle organisation, dans laquelle il aurait jugé que la défense de ses intérêts devait dépendre, en fait, de la faveur gouvernementale.

Le paragraphe 3 de l'article 389 donne, à ce sujet, entière satisfaction aux employeurs et aux ouvriers. Il contient, non

States which have become members of the International Labour Organisation.

It is admitted that the employers' and workers' delegates having the same rights as the Government delegates, are nominated by the Governments. It is admitted too that, from the point of view of sovereignty, it would be impossible for these delegates to be appointed by an organisation without some kind of control and verification on the part of the Governments. But it is evident that Article 389 was intended to give to the employers' and workers' organisations of each State a kind of right to direct representation through their own members.

It is stated in the third paragraph of Article 389 that "the Members undertake to nominate non-Government delegates and advisers chosen in agreement with the industrial organisations, if such organisations exist, which are most representative of employers or workpeople, as the case may be, in their respective countries."

In this paragraph the authors of the Treaty of Peace succeeded in adapting the form, consecrated by international law, used for the nomination of State representatives in international negotiations, to the necessity of securing the effective representation of the employers and workers of each country within the Conference which is charged with drawing up the texts of International Labour Legislation.

The condition stipulated by the States, that they would appoint non-Government delegates on the proposal, or at least with the assent, of certain determined associations constitutes a guarantee of effective representation of the classes. This guarantee is essential if it is desired to obtain for the International Labour Organisation the willing and confident co-operation of all parties interested. Without this guarantee the labour world would hold aloof from the new organisation, in which the defence of its interests would be considered as depending, in practice, on the favour of Governments.

Paragraph 3 of Article 389 gives on this question entire satisfaction to employers and workers. It contains, not the

pas l'expression d'un vœu ou l'indication d'une condition comportant une certaine latitude d'application, mais la stipulation d'une obligation de caractère strict. Malheureusement, on a élevé des doutes sur le sens exact de certains des termes employés pour définir cette obligation, et il y a eu, en fait, des interprétations divergentes.

Or, les ouvriers craignent — cela ressort, du moins, des protestations formulées contre la désignation du délégué ouvrier hollandais — que cette diversité d'interprétations ne soit de nature à annuler toute l'efficacité de la garantie obtenue pour assurer leur représentation à la Conférence internationale du Travail.

Pour éviter à l'avenir les difficultés qui ont surgi devant la Commission de vérification des pouvoirs, à la dernière Conférence, pour rassurer le monde ouvrier et aussi pour faciliter aux gouvernements la désignation régulière et sans aucune contestation possible des délégués non gouvernementaux, il importe, comme l'a marqué la Conférence, d'être fixé d'une façon incontestable sur le sens exact des termes dont il s'agit.

On aurait pu être tenté de consulter la Cour permanente de Justice internationale sur l'ensemble des contestations qui ont déjà surgi dans les conférences successives à ce sujet. Il nous paraît qu'il faut limiter la consultation à l'objet précis du dernier débat : « Que doit-on entendre par les organisations professionnelles les plus représentatives, soit des employeurs, soit des travailleurs du pays considéré ? » Telle est la question que posent toutes les difficultés qui se sont présentées à propos de la désignation des délégués non gouvernementaux, et en particulier celle qui a été soulevée, à la Conférence de Genève, par le cas du délégué ouvrier hollandais.

Copie certifiée conforme d'un exposé extrait
d'un rapport présenté par le Directeur du
Bureau international du Travail au Conseil
d'administration, à sa onzième session.

Genève, le 29 mai 1922.

(Signé) ALBERT THOMAS.

expression of a wish, or the indication of a condition allowing of some latitude in application, but the stipulation of an obligation of a strict character. Unfortunately, doubts have arisen as to the exact meaning of certain terms used in the definition of this obligation and divergent interpretations consequently exist.

Now the workers are afraid — at least this is the impression given by the protests made against the nomination of the Dutch workers' delegate — lest the effect of all these conflicting interpretations may be entirely to destroy the value of the guarantee which they have won for ensuring their representation on the International Labour Conference.

In order to avoid, in the future, difficulties similar to those which confronted the Committee on Credentials at the last Conference, and in order to reassure the workers, and also to make it easier for the Governments to nominate their non-government delegates regularly, without the possibility of their choice being challenged, it is of great importance, as the Conference observed, that the exact sense of the terms in question should be established beyond dispute.

The temptation may have been felt to consult the Permanent Court of International Justice on the whole body of differences which have arisen in the successive Conferences on this subject. However, it would seem to be necessary to confine our request for an opinion strictly to the subject of the last controversy, namely, what is to be understood by "the industrial organisations which are most representative of employers or workpeople, as the case may be, in their respective countries"? Such is the question raised by all the difficulties concerning the nomination of non-government delegates, especially that which occurred at the Geneva Conference, in the case of the Dutch workers' delegate.

2.

[Dossier F. a. III, n^o 3 ; O. 843.]

LE GREFFIER DE LA COUR A MM. LES MEMBRES
DE LA COUR.

La Haye, le 30 mai 1922.

Monsieur le Juge,

J'ai l'honneur de vous informer que le Secrétaire général de la Société des Nations vient de me transmettre, pour être soumises à la Cour, deux requêtes demandant avis consultatifs :

a) l'une concernant la compétence de l'Organisation Internationale du Travail ;

b) et l'autre concernant l'interprétation de l'article 389, alinéa 3, du Traité de Versailles.

Ces requêtes m'ont été transmises en exécution de Résolutions adoptées par le Conseil de la Société des Nations à la date du 12 mai 1922.

Aux termes de l'article 73 du Règlement de la Cour, le Greffier « notifie immédiatement la requête demandant l'avis consultatif aux membres de la Cour. » En conséquence, j'ai l'honneur de vous faire parvenir, ci-joint, trois copies ¹⁾ de la requête et des Résolutions mentionnées ci-dessus. Il sera procédé aussitôt que possible à la distribution des autres documents cités dans la requête.

Veuillez agréer, etc.

Le Greffier de la Cour :
(Signé) Å. HAMMARSKJÖLD.

1) Voir deuxième Partie, n^o 1, pages 36 à 41.

2.

[File F. a. III, No. 3; O. 843.]

THE REGISTRAR OF THE COURT TO THE MEMBERS
OF THE COURT.

The Hague, May 30th, 1922.

Sir,

I am in receipt of two letters from the Secretary-General of the League of Nations transmitting to me, for submission to the Court, requests for advisory opinions concerning :

a) A point with regard to the competence of the International Labour Organisation, and

b) A point with regard to the interpretation of Article 389, paragraph 3, of the Treaty of Versailles.

These requests were transmitted to me under Resolutions passed by the Council of the League of Nations on May 12th, 1922.

According to Article 73 of the Rules of Court, the Registrar "shall forthwith give notice to the members of the Court of any request for an advisory opinion."

In these circumstances, I have the honour to transmit herewith copies¹⁾ of the requests and the resolutions referred to above.

Copies of the documents mentioned in the requests will be distributed as soon as possible.

I beg to remain, etc.,

(Signed) Å. HAMMARSKJÖLD,
Registrar.

¹⁾ See Part II, No. 1, pages 36 to 41.

3.

[File F. a. III, No. 4; O. 849.]

THE REGISTRAR OF THE COURT TO THE
SECRETARY-GENERAL OF THE
LEAGUE OF NATIONS.¹⁾

The Hague, May 29th, 1922.

Sir,

By the same mail I have the honour to despatch to you 300 printed copies of the request by the Council that the Court will give an advisory opinion upon a question concerning the competence of the International Labour Organisation, and also of the Council's request that the Court will give an advisory opinion upon the question whether the Workers' Delegate for the Netherlands at the Third Session of the Labour Conference was nominated in accordance with the provisions of paragraph 3 of Article 389 of the Treaty of Versailles, which requests were transmitted to me for submission to the Court by your letters of May 22nd.

With these requests are printed the relevant resolutions of the Council, adopted on May 12th, 1922.

In conformity with the provisions of Article 75 of the Rules of Court adopted on March 24th, 1922, I have the honour to request you to be good enough to cause the copies in question to be distributed to the Members of the League of Nations, in accordance with the rules prevailing in the Secretariat.

Upon notice being given by a Government of its desire to obtain copies of documents concerning the questions in respect of which an advisory opinion is demanded, I shall have the honour to forward to the Government in question copies of any document such as has not been transmitted exclusively for the information of the Court.

I have the honour, etc.,

(Signed) Å. HAMMARSKJÖLD,
Registrar.

1) A similar communication was sent to the States and Organisations mentioned on page 4.

4.

[Dossier F. a. III, n^o 16; I. 838.]

LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE LA SOCIÉTÉ DES
NATIONS AU GREFFIER DE LA COUR.

Genève, le 12 juin 1922.

Monsieur le Greffier,

Je vous fais parvenir sous ce pli la copie d'une lettre¹⁾ que je viens de recevoir du Ministre du Royaume des Pays-Bas et datée de Berne le 7 juin 1922.

Conformément à la demande exprimée par le Gouvernement néerlandais, je vous prie de communiquer cette lettre à la Cour.

J'ajoute également une copie de la réponse²⁾ que je viens d'adresser au Ministre des Pays-Bas en date du 12 juin 1922.

Veuillez agréer, etc.

Pour le Secrétaire général:

(Signé) VAN HAMEL,
Directeur de la Section juridique.

¹⁾ Voir Appendice 1, page 422.

²⁾ Voir Appendice 2, page 424.

Appendice I au n° 4.

LE MINISTRE DU ROYAUME DES PAYS-BAS A BERNE, AU
SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS.

Berne, le 7 juin 1922.

Monsieur le Secrétaire général,

J'ai reçu l'ordre et j'ai l'honneur de porter ce qui suit à votre connaissance.

Le procès-verbal de la dix-huitième session du Conseil de la Société des Nations mentionne que le Conseil a adopté le 12 mai la résolution suivante :

« Le Conseil invite la Cour permanente de Justice internationale, conformément à l'article 14 du Pacte de la Société des Nations, à donner un avis consultatif sur la question de savoir « si le délégué ouvrier des Pays-Bas à la troisième session de la Conférence internationale du Travail a été désigné en conformité des dispositions du paragraphe 3 de l'article 389 du Traité de Versailles ». »

Mon Gouvernement n'a pas appris sans surprise que la Cour permanente de Justice internationale a été ainsi invitée à émettre un jugement sur un de ses actes sans qu'il ait préalablement donné son assentiment à cette manière d'agir.

Il ressort du procès-verbal de la session que le Conseil a, en prenant sa décision, tenu compte d'une observation du Directeur du Bureau international du Travail, observation rendue comme suit dans le procès-verbal :

« La seconde difficulté dont parle lord Balfour, celle de l'ingérence dans les affaires du Gouvernement néerlandais, est écartée, le Gouvernement s'étant rallié à la proposition de la Commission de vérification des pouvoirs. »

Le Gouvernement néerlandais n'eut en effet pas d'objection contre la résolution que la troisième Conférence du Travail adopta sur la proposition de la Commission de vérification des pouvoirs. Cette résolution avait la teneur suivante :

« La Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail invite le Conseil d'administration du

Bureau international du Travail à adresser au Conseil de la Société des Nations une demande tendant à obtenir que la Cour permanente de Justice internationale, conformément à l'article 14 du Pacte de la Société des Nations, veuille bien donner un avis sur l'interprétation de l'article 389 du Traité de Versailles et sur les règles qui devraient être observées par les Membres de l'Organisation internationale du Travail pour se conformer aux termes de cet article en effectuant la désignation des délégués et conseillers techniques non gouvernementaux aux sessions de la Conférence générale. »

Vous comprendrez que l'assentiment donné à cette résolution par le délégué du Gouvernement des Pays-Bas à la Conférence internationale du Travail n'implique aucunement que le Gouvernement de la Reine se rallie à la résolution adoptée par le Conseil, résolution sur laquelle il n'a jamais été mis en mesure de se prononcer.

Le Gouvernement néerlandais estime avoir le devoir d'établir clairement ce qui précède. La forme adoptée constituant, d'après lui, un précédent dangereux dans les relations entre la Société des Nations et ses Membres, le Gouvernement de la Reine croit en outre pouvoir espérer qu'en raison également de l'incertitude à laquelle l'article 389 a donné lieu à d'autres égards encore, cette forme sera mise en accord avec celle de la résolution adoptée par la troisième session de la Conférence internationale du Travail.

Dans le cas où il ne serait plus possible de répondre à son désir, le Gouvernement néerlandais s'attend à ce que la Cour ne soit pas laissée dans l'ignorance de ce qui précède.

Veuillez agréer, etc.

Pour le Ministre :

(Signé) BAUD.

Appendice 2 au n° 4.

LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS AU
MINISTRE DU ROYAUME DES PAYS-BAS A BERNE.

Genève, le 12 juin 1922.

Monsieur le Ministre,

J'ai bien reçu votre lettre du 7 juin dans laquelle vous portez à ma connaissance, d'après l'ordre de votre Gouvernement, que l'assentiment donné par son délégué à la résolution de la troisième Conférence internationale du Travail concernant la vérification des pouvoirs d'un délégué néerlandais n'implique aucunement que le Gouvernement de la Reine se rallie à la résolution adoptée par le Conseil sur ce sujet. La forme dans laquelle le Conseil a décidé de poser la question à la Cour permanente de Justice internationale constituerait, d'après votre Gouvernement, un précédent dangereux dans les relations entre la Société des Nations et ses Membres.

Le Gouvernement de la Reine croit en outre pouvoir espérer qu'en raison de l'incertitude à laquelle l'article 389 a donné lieu à d'autres égards, cette forme sera mise en accord avec celle de la résolution adoptée par la Conférence internationale du Travail.

Dans le cas où il ne serait plus possible de répondre à son désir, le Gouvernement néerlandais s'attend, dites-vous, à ce que la Cour ne soit pas laissée dans l'ignorance de ce qui précède.

Conformément à votre désir, le nécessaire est fait pour porter votre lettre à la connaissance du Conseil. Toutefois, celui-ci n'étant pas actuellement en session, je me permets de vous communiquer certains détails qui pourraient renseigner le Gouvernement de la Reine sur la procédure suivie par le Conseil.

Le Conseil avait été saisi de la demande exprimée par la troisième Conférence internationale du Travail, en vertu d'une lettre du Directeur du Bureau international du Travail au Secrétaire général de la Société des Nations, datée de Genève, le 17 mars 1922. Cette lettre était communiquée aux membres du Conseil comme annexe au Memorandum du Secrétaire général,

du 29 mars 1922 (Document C. 142. 1922. V) dont j'ajoute une copie. Vous verrez que dans cette lettre et au nom de son Conseil d'administration, le Directeur du Bureau international du Travail demandait qu'en exécution de la résolution adoptée par la Conférence internationale du Travail, le Conseil de la Société des Nations voulût bien obtenir de la Cour permanente de Justice internationale un avis sur la question «de savoir si la désignation du délégué ouvrier des Pays-Bas à la troisième session de la Conférence internationale du Travail a été effectuée conformément aux dispositions de l'article 389 du Traité de Versailles.»

Le Conseil a donc adopté la question pour la présenter à la Cour permanente de Justice internationale, sous la forme même dans laquelle il en avait été saisi, et ceci d'autant plus que cette forme a paru répondre aux conditions du Règlement de procédure de la Cour permanente de Justice internationale (article 72), qui, en conformité du caractère de cette institution, impliquent que la question de droit sur laquelle l'avis de la Cour est demandé soit formulée en termes précis et concrets.

D'ailleurs le Conseil ne pouvait que supposer que cette forme juridique était en conformité des intentions du Gouvernement néerlandais. En effet, cette forme était proposée au Conseil en exécution de la résolution adoptée par la Conférence internationale du Travail avec le consentement de la délégation néerlandaise, tandis que la question n'avait été soulevée que par le rapport de la Commission de vérification des pouvoirs sur la désignation du délégué ouvrier des Pays-Bas.

J'espère que ces détails expliqueront à votre Gouvernement la procédure et la forme adoptées par le Conseil. Le rapport adopté à sa réunion est ajouté comme annexe à cette lettre.

J'ose dire que le Conseil a certainement tenu à éviter soigneusement de créer un précédent dangereux dans les relations entre la Société des Nations et ses Membres.

Comme la requête présentant la question à la Cour a été transmise en date du 22 mai 1922, il serait difficile d'y apporter un changement de rédaction.

Toutefois, je fais transmettre d'urgence le contenu de votre lettre du 7 juin, ainsi que ma réponse, à la Cour permanente de Justice internationale.

Veuillez agréer, etc.

Le Secrétaire général en fonctions :

(Signé) B. ATTOLICO.

5.

[Dossier F. a. III, n° 17; I. 841.]

S. EXC. LE MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
DES PAYS-BAS AU PRÉSIDENT DE LA COUR.

La Haye, le 14 juin 1922.

Monsieur le Président,

En me référant à la lettre que vous avez bien voulu m'adresser en date du 31 mai dr., j'ai l'honneur de vous faire parvenir sous ce pli un mémoire du Gouvernement néerlandais au sujet de l'application de l'article 389, alinéa 3, du Traité de Versailles, avec 4 annexes.

Veuillez agréer, etc.

(Signé) KARNEBEEK.

*Appendice au n^o 5.*MÉMOIRE DU GOUVERNEMENT NÉERLANDAIS AU SUJET DE
L'APPLICATION DE L'ARTICLE 389, ALINÉA 3, DU TRAITÉ DE
VERSAILLES.

Par suite d'une lettre de M. le Directeur du Bureau international du Travail, le Conseil de la Société des Nations a invité la Cour permanente de Justice internationale à donner un avis au sujet de la question de savoir si la désignation du délégué des ouvriers néerlandais à la troisième Conférence internationale du Travail a été conforme aux prévisions de l'article 389, alinéa 3, du Traité de Versailles.

C'est avec quelque étonnement et non sans regrets que le Gouvernement néerlandais a pris connaissance de la manière de formuler le point controversé.

Voici le contenu de la résolution adoptée sur la proposition de la Commission de vérification des pouvoirs, avec l'adhésion des délégués néerlandais gouvernementaux, à la troisième Conférence internationale du Travail.

« La Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail invite le Conseil d'administration du Bureau international du Travail à adresser au Conseil de la Société des Nations une demande tendant à obtenir que la Cour permanente de Justice internationale, conformément à l'article 14 du Pacte de la Société des Nations, veuille bien donner un avis sur l'interprétation de l'article 389 du Traité de Versailles et sur les règles qui devraient être observées par les Membres de l'Organisation internationale du Travail pour se conformer aux termes de cet article en effectuant la désignation des délégués et conseillers techniques non gouvernementaux aux sessions de la Conférence générale.

A la différence de la rédaction de cette résolution, le Conseil de la Société des Nations a invité la Cour permanente de Justice internationale à donner un avis au sujet d'une désignation effectuée par le Gouvernement néerlandais, sans que le Gouvernement néerlandais ait été consulté d'avance à ce sujet.

Il semble peu désirable au Gouvernement de Sa Majesté que l'on soumette au jugement de la Cour permanente de

Justice internationale les actions d'un des Membres de la Société des Nations sans consultation préalable du Gouvernement intéressé ; cela ne saurait favoriser les bonnes relations entre les Membres de la Société des Nations et les organismes de cette Société, d'une part, et entre les Membres individuels de la Société des Nations, d'autre part.

Tout en admettant en premier lieu ce qui a été dit plus haut, le Gouvernement néerlandais croit devoir fournir néanmoins à la Cour un exposé de son interprétation de l'alinéa 3 de l'article 389 du Traité de Versailles, ainsi que de la manière dont il a appliqué ledit article.

Voici le contenu du terme visé du Traité :

« Les Membres [de l'Organisation internationale du Travail] s'engagent à désigner les délégués et conseillers techniques non gouvernementaux d'accord avec les organisations professionnelles les plus représentatives soit des employeurs, soit des travailleurs du pays considéré, sous la réserve que de telles organisations existent. »

Dans plus d'un pays on se demande ce qu'il faut entendre par les « organisations les plus représentatives soit des employeurs, soit des travailleurs ».

La rédaction de ce terme donne — puisqu'il s'agit d'organisations professionnelles, au pluriel — de l'espace à l'interprétation de ce que, à l'égard de chacune des catégories d'employeurs et de travailleurs, il faut s'entendre avec une seule organisation, c'est-à-dire : la plus représentative, sur la désignation des deux délégués non gouvernementaux, autant qu'à l'interprétation qu'il faut qu'on s'entende avec plusieurs organisations, qui sont à considérer comme les plus représentatives dans chacune de ces catégories.

Au point de vue grammatical, il n'est pas douteux que la disposition laisse toute latitude aux deux interprétations.

De certains côtés, il a été allégué que l'obligation d'effectuer la désignation *d'accord avec* les organisations professionnelles les plus représentatives prouverait que dans chacune des catégories d'employeurs et de travailleurs, il n'y en a qu'une seule qui soit à considérer comme étant la plus représentative, parce qu'autrement il ne serait peut-être pas possible d'arriver à l'accord prescrit.

Qu'il soit permis de faire remarquer à cet égard que l'obligation d'effectuer la désignation d'accord avec les organisations professionnelles les plus représentatives peut aussi bien causer des difficultés lorsque l'accord ne se fait qu'avec une seule organisation professionnelle. Les organisations professionnelles n'ont pas été autorisées à proposer de manière unilatérale et obligatoire un délégué à la Conférence, mais le Traité veut que le Gouvernement et l'organisation professionnelle ou les organisations professionnelles soient d'accord sur cette désignation. Même si une seule organisation professionnelle est consultée, il se peut par conséquent que l'on n'arrive pas à cet accord. L'article 389 du Traité ne prévoit pas ce cas et alors le Gouvernement, comme de raison, aura à prendre une décision. Il est donc impossible de conclure de l'obligation d'effectuer la désignation d'accord avec les organisations professionnelles les plus représentatives, qu'il ne faut consulter qu'une seule organisation professionnelle dans chacune des catégories d'employeurs et de travailleurs pour la désignation de deux délégués non gouvernementaux.

Une telle interprétation supprimerait plutôt, dans les pays avec plusieurs confédérations syndicalistes, la manière de voir d'une partie considérable du mouvement ouvrier — aux Pays-Bas, comme on le verra plus bas, comprenant même la majorité des ouvriers syndiqués — et serait, contrairement à l'esprit de la Partie XIII du Traité de Versailles, très peu démocratique.

Pour ce motif, il devra dépendre de l'état du mouvement syndical dans chaque pays si le Gouvernement doit consulter une seule ou plusieurs organisations professionnelles pour la désignation du délégué des travailleurs et de ses conseillers techniques.

L'alinéa 3 de l'article 389 du Traité de Versailles a été interprété plusieurs fois dans le sens susdit par les Conférences internationales du Travail elles-mêmes, qui y étaient autorisées d'après le dernier alinéa de l'article 389 du Traité.

La première Conférence, celle de Washington (1919), le fit par suite les objections faites à la désignation des délégués des travailleurs du Japon et de l'Argentine.

Le rapport présenté par la Commission de vérification des pouvoirs, et adopté par la Conférence, par suite de la réclamation contre la désignation du délégué des travailleurs japonais, contenait entre autres les phrases suivantes : « Le Traité demande que la désignation soit faite par le Gouvernement d'accord avec les organisations professionnelles les plus représentatives des ouvriers, sous réserve que de telles organisations existent.

« Il semble que la condition préalable à l'application de cette disposition pour un pays donné, c'est qu'il existe dans ce pays des organisations pouvant être considérées comme suffisamment représentatives des ouvriers. »

Et puis : « M. Oudegeest, tout en acceptant l'explication donnée par les délégués officiels du Japon, tient à exprimer l'opinion qu'à l'avenir le délégué ouvrier devrait être nommé d'accord avec les syndicats du Japon. » (Rapport sténographique de la Conférence de Washington, texte français, pp. 203—204.)

L'avis de la Commission de vérification des pouvoirs, relatif à la désignation du délégué des ouvriers argentins à la Conférence de Washington, délégué désigné par le Gouvernement de l'Argentine exclusivement d'accord avec une seule organisation professionnelle, comprenant principalement les ouvriers des chemins de fer, est d'une teneur analogue. Dans le rapport de la majorité de cette Commission, qui a été adopté par la Conférence, on trouve entre autres les déclarations suivantes :

« [mais] il apparaît clairement à la Commission qu'il serait préférable que le délégué eût été choisi d'accord avec les deux groupes d'unions de travailleurs. » Et ensuite : « La Commission propose à la Conférence, vu les circonstances, de ne pas donner suite à la protestation, mais elle suggère qu'il y aurait lieu de conseiller au Gouvernement argentin de choisir à l'avenir le délégué ouvrier de la Conférence internationale du Travail d'accord avec les deux groupes d'unions ouvrières, et la Commission a lieu de supposer, d'après les déclarations des délégués du Gouvernement de l'Argentine, que ce Gouvernement est tout disposé à agir ainsi. » (*Op. cit.* p. 203.)

La minorité de la Commission pour les lettres de créance, M. Oudegeest, est même allé plus loin, en proposant de ne pas admettre le délégué, « parce qu'il n'a pas été nommé d'accord avec les organisations les plus représentatives ». (*Op. cit.*, p. 204.)

La troisième Conférence internationale du Travail, tenue à Genève en 1921, a pris une décision dans ce sens, par suite de la nomination du délégué ouvrier polonais. Le Gouvernement polonais avait consulté les deux organisations professionnelles les plus importantes au sujet de la désignation du délégué ouvrier. Comme il ne pouvait pas tomber d'accord avec ces deux organisations, il s'est associé à la proposition de l'une de ces deux. Voici le contenu de la conclusion de la Commission de vérification des pouvoirs, conclusion relative à la désignation et adoptée par la Conférence : « La Commission a estimé que le Gouvernement polonais s'était efforcé de se conformer à l'article 389 du Traité. Elle a donc décidé de recommander à la Conférence l'admission du délégué ouvrier de ce pays. »

Seulement M. Jouhaux, membre de cette Commission, fit une réserve en vertu de la composition d'une des organisations professionnelles intéressées, et pour ce motif il était d'avis que la nomination n'avait pas été effectuée conformément aux règles. (Compte rendu provisoire de la Conférence internationale du Travail, troisième session, p. 393.)

En appliquant l'alinéa 3 de l'article 389 du Traité de Versailles, le Gouvernement néerlandais s'est, dès le début, rendu compte du fait que le mouvement syndical des ouvriers aux Pays-Bas est divisé de manière à ne désigner aucune organisation comme étant la plus représentative, à l'exclusion des autres. Le nombre de membres de chacune des confédérations syndicalistes le prouve du reste. Le 1er avril 1921, lors de la préparation de la troisième Conférence internationale du Travail, le nombre de membres de chacune de ces organisations professionnelles était de :

- | | |
|------------------------------------|---------|
| 1. Confédération néerlandaise | |
| des syndicats ouvriers | 218.596 |
| 2. Confédération néerlandaise | |
| des syndicats ouvriers catholiques | 155.642 |

3. Confédération néerlandaise des syndicats ouvriers chrétiens	75.618
4. Confédération néerlandaise des syndicats neutres	51.195
5. Secrétariat national du travail en Hollande	36.038
Total	537.089

Il s'ensuit qu'à l'époque susdite aucune de ces organisations professionnelles ne comprenait la majorité des ouvriers syndiqués, beaucoup moins encore la majorité de tous les ouvriers néerlandais.

D'autre part, il existe des opinions bien divergentes parmi les diverses organisations professionnelles au sujet de la base et de l'objet du mouvement syndical.

Cette différence est la plus grande entre les organisations professionnelles citées plus haut *sub* 1 et 5, organisations qui partent du point de vue de la lutte des classes, et les organisations professionnelles à base religieuse citées *sub* 2 et 3.

Il résulte de l'abîme profond entre les organisations que l'on ne pourra guère en considérer une seule comme la plus représentative. Chacune d'entre elles représente une partie spéciale du mouvement syndical néerlandais.

Le Gouvernement néerlandais a pour ce motif, avant la première Conférence internationale du Travail, invité les Bureaux des cinq Confédérations syndicalistes susdites à une réunion pour discuter la désignation du délégué et des conseillers techniques ouvriers.

Ces discussions ne produisant pas l'accord désiré, le Gouvernement a cru, en 1919, bien faire de nommer le délégué pour la première fois d'après la proposition de l'organisation professionnelle ayant le plus grand nombre de membres, c'est-à-dire la Confédération néerlandaise des syndicats ouvriers. Le Secrétariat national du Travail en Hollande renonça à soumettre une proposition. Les représentants proposés par les autres organisations professionnelles furent adjoints par le Gouvernement au délégué ouvrier à titre de conseillers techniques. Afin de permettre aux conseillers techniques d'exprimer leur opinion, il fut convenu avec le délégué ouvrier que

celui-ci, à la demande des conseillers techniques, demanderait pour eux la parole à la Conférence, et que le Président de la délégation prendrait une décision dans le cas où il se présenterait un différend à cet égard entre le délégué ouvrier et les conseillers techniques.

En 1920, lors de la composition de la délégation pour la seconde Conférence internationale du Travail à Gênes, dite Conférence des Marins, le Ministre du Travail a invité les diverses organisations professionnelles des ouvriers du transport à discuter la désignation du délégué ouvrier et des conseillers techniques qui devaient lui être adjoints. Ces discussions, auxquelles la Fédération des ouvriers du transport, affiliée au Secrétariat national du Travail, ne prit pas part, — eut comme résultat l'accord désiré, parce que les organisations professionnelles catholique et chrétienne ne comprenaient qu'un nombre assez peu considérable d'ouvriers du transport dans les ports. En vertu de ce fait, ces organisations professionnelles furent d'accord sur la nomination d'un délégué désigné par la Fédération néerlandaise des syndicats ouvriers, en rapport avec une communication du Ministre du Travail, par laquelle celui-ci fit savoir qu'il n'avait point l'intention de se tenir pour des conférences suivantes à la proposition de l'organisation ayant le plus grand nombre de membres dans le cas où il n'y aurait pas d'accord entre les organisations elles-mêmes au sujet de la proposition.

En 1921, la préparation de la troisième Conférence internationale du Travail eut lieu de la même manière que les années précédentes. Le Ministre du Travail a de nouveau invité les cinq Confédérations syndicalistes à discuter la question ; de nouveau les organisations professionnelles, à l'exception du Secrétariat national du Travail, ont accepté cette invitation.

Comme en 1919, il n'y eut pas l'accord désiré au sujet de la proposition du délégué ouvrier entre les quatre organisations professionnelles. Trois d'entre elles, la Confédération des syndicats ouvriers catholiques, la Confédération des syndicats ouvriers chrétiens et la Confédération des syndicats neutres, tombèrent toutefois d'accord sur la proposition, dans ce sens que ces deux dernières organisations professionnelles

appuyèrent la proposition soumise par la Confédération des syndicats ouvriers catholiques.

La Confédération néerlandaise des syndicats ouvriers s'opposa à cette proposition et réclama pour elle-même le droit de désigner le délégué ouvrier, en vertu du nombre de ses membres qui était relativement le plus grand.

Par rapport à la marche des choses, ainsi qu'elle a été décrite plus haut, lors de la désignation du délégué ouvrier et des conseillers techniques ouvriers pour les Conférences consécutives, le Gouvernement n'a pas hésité, en 1921, quant au plan à suivre et a désigné, conformément à la proposition des trois Confédérations syndicalistes, qui furent d'accord, M. P. J. S. Serrarens, délégué ouvrier pour la troisième Conférence du Travail. Il put d'autant plus facilement y procéder que l'ensemble de ces organisations comprenait la majorité des ouvriers syndiqués.

Afin de satisfaire autant que possible aux désirs de la Confédération néerlandaise des syndicats ouvriers, le Ministre du Travail s'est déclaré disposé à désigner, en dehors des conseillers techniques pour les questions agricoles, un conseiller technique pour les points 5—8 de l'ordre du jour, conformément à la proposition du Bureau de la Confédération néerlandaise des syndicats ouvriers, et à s'entendre, en faveur de ce dernier conseiller technique, avec le délégué ouvrier au sujet d'un arrangement relatif au droit d'exprimer ses propres sentiments, ainsi que cela fut adopté pour les conseillers techniques à la Conférence de Washington.

D'ailleurs, un des conseillers techniques pour l'agriculture, M. Hiemstra, était président de l'une des organisations professionnelles des ouvriers agricoles et horticoles, organisation affiliée à la Confédération néerlandaise des syndicats ouvriers.

Toutefois, le Bureau de ladite Confédération n'a pas accepté cette offre.

Lors de la Conférence, le Bureau de la Fédération syndicale internationale, à laquelle la Confédération néerlandaise des syndicats ouvriers est affiliée, présenta une réclamation datée du 24 octobre 1921 contre la nomination du délégué ouvrier néerlandais. Des copies de ce document et de la réponse par écrit des délégués gouver-

nementaux, MM. le Dr. Nolens et Zaalberg, sont jointes à la présente (annexes 1¹) et 2²)).

Ensuite, M. Jouhaux, membre du Bureau de la Fédération syndicale internationale et membre de la Commission de vérification des pouvoirs, adressa à cet égard un mémoire à la Commission de vérification des pouvoirs (annexe 3³)).

Le Gouvernement néerlandais ne s'occupera point de la question de savoir s'il est normal qu'un membre du Bureau d'une organisation, laquelle fut plus ou moins impliquée dans le différend au sujet de la désignation du délégué ouvrier néerlandais et qui prit part à une action contre cette désignation, fût membre de la Commission de vérification des pouvoirs, laquelle avait à donner un avis au sujet du différend.

Les délégués gouvernementaux néerlandais répondirent par écrit au mémoire de M. Jouhaux, écrit adressé à la Commission de vérification des pouvoirs (annexe 4).⁴)

Qu'il nous soit permis, en ce qui concerne la marche ultérieure des choses, de renvoyer aux documents à ce sujet compris dans le Compte rendu provisoire de la Conférence: Rapport supplémentaire de la Commission de vérification des pouvoirs, avec les avis du Dr. J. A. Van Hamel et de M. J. de Villalonga (Compte rendu, pp. 751—761) et au rapport des choses traitées à la Conférence (pp. 841—845).

Les soussignés sont d'avis qu'il appert de ce qui a été dit plus haut que la manière dont le Gouvernement néerlandais a, dès le début, appliqué l'alinéa 3 de l'article 389 pour la désignation des délégués ouvriers néerlandais et des conseillers techniques, n'est pas seulement permise de droit, mais qu'elle est encore prescrite par l'équité en vue de la situation du mouvement ouvrier néerlandais.

¹) Voir document n° 4 annexé à la lettre de M. Albert Thomas en date du 17 mars 1922 (Troisième Partie, Section A, n° 1, page 371).

²) Voir document n° 5, également annexé à cette lettre (Troisième Partie, Section A, n° 1, page 375).

³) Voir document n° 6, également annexé à cette lettre (Troisième Partie, Section A, n° 1, page 379).

⁴) Voir la sous-annexe, page 437.

En effet, par une autre interprétation de l'article visé, le Gouvernement néerlandais serait toujours astreint à nommer un délégué indiqué par la minorité des travailleurs syndiqués, même quand la majorité désirerait un autre délégué.

La Haye, le 12 juin 1922.

Le Ministre du Travail :

(Signé) AALBERSE.

le Ministre des Affaires étrangères,

(Signé) KARNEBEEK.

Sous-Annexe à l'Appendice au n° 5.

RÉPONSE DES DÉLÉGUÉS GOUVERNEMENTAUX DES
PAYS-BAS AU MÉMOIRE PRÉSENTÉ PAR M. JOUHAUX A LA
COMMISSION DE VÉRIFICATION DES POUVOIRS.

Le mémoire de M. Léon Jouhaux donne lieu aux sous-signés à faire les remarques suivantes :

1) Le Gouvernement des Pays-Bas ne prétend pas que le pluriel dont on s'est servi pour indiquer les organisations professionnelles dans le troisième alinéa de l'article 389 du Traité de Paix exclurait que dans quelques pays on ne consultât qu'une seule organisation.

Au contraire : dans la lettre du 19 mai 1921, adressée à la Confédération néerlandaise et citée par M. Jouhaux, le Gouvernement a reconnu explicitement que des circonstances pourraient se présenter qui justifieraient la consultation d'une seule organisation.

D'autre part, le Gouvernement des Pays-Bas a constaté que le troisième alinéa de l'article 389 du Traité de Paix n'engage pas les membres de l'Organisation internationale du Travail à ne consulter qu'une seule organisation.

2) Quant au précédent de la nomination du délégué ouvrier de l'Argentine, le rapport en question de la Commission de vérification des pouvoirs à la Conférence de Washington est ainsi conçu : « . . . il apparaît clairement à la Commission qu'il serait préférable que le délégué eût été choisi d'accord avec les deux groupes d'unions de travailleurs. » Et puis : « . . . Elle suggère qu'il y aurait lieu de conseiller au Gouvernement argentin de choisir à l'avenir le délégué ouvrier de la conférence internationale du Travail d'accord avec les deux groupes d'unions ouvrières. »

M. Oudegeest, membre de ladite Commission, n'étant pas d'accord avec la conclusion de la Commission de vérification des pouvoirs d'approuver la nomination du délégué ouvrier argentin, a proposé dans un rapport de minorité de ne pas admettre le délégué « parce qu'il n'a pas été nommé d'accord

avec *les* organisations les plus représentatives». (Comptes rendus sténographiques, pp. 203-204.)

En outre, le rapport présenté par la Commission de vérification des pouvoirs de la Conférence de Washington concernant la délégation japonaise contient les déclarations suivantes : « Le Traité demande que la désignation soit faite par le gouvernement d'accord avec *les* organisations professionnelles les plus représentatives des ouvriers, sous la réserve que de telles organisations existent.

« M. Oudegeest, tout en acceptant l'explication donnée par les délégués officiels du Japon, tient à exprimer l'opinion qu'à l'avenir le délégué ouvrier devrait être nommé d'accord avec *les* syndicats du Japon. »

Ces conclusions confirment entièrement le point de vue du Gouvernement des Pays-Bas.

3) Le point de vue du Gouvernement des Pays-Bas n'était pas celui que la désignation d'un délégué ouvrier devrait être faite par la majorité seule. Le Gouvernement a simplement relevé que le désir de la Confédération néerlandaise qu'elle seule eût toujours à indiquer le délégué et les conseillers techniques des ouvriers néerlandais devrait être considéré comme injuste, puisque, de cette manière, dans les circonstances données, la délégation serait toujours indiquée par une minorité. Le Gouvernement des Pays-Bas désire tenir compte des différents groupes du mouvement ouvrier des Pays-Bas, et c'est pourquoi il a suggéré que tour à tour le délégué soit indiqué par un des divers groupes.

Il n'a pas prétendu que les trois Confédérations qui cette fois se sont mises d'accord sur la proposition d'un candidat forment une unité, et il n'a pas en vue de faire dépendre la désignation d'un délégué ouvrier tout simplement de la question de savoir quels groupes forment la majorité des ouvriers syndiqués.

C'est justement parce que l'Organisation internationale du Travail, comme M. Jouhaux le dit, doit rester neutre envers les diverses tendances dans le mouvement ouvrier, que les soussignés sont d'avis que l'Organisation internationale du Travail ne pourra que reconnaître le droit du Gouvernement des Pays-Bas de rechercher un accord sur la désignation du

délégué et des conseillers techniques avec les diverses Confédérations intéressées.

Cela ne pourrait qu'augmenter la force morale des décisions prises par la Conférence.

La remarque de M. Jouhaux que le point de vue du Gouvernement des Pays-Bas aurait pour conséquence nécessaire l'opposition de la plus grande organisation ouvrière, parce qu'elle n'aurait pas pu collaborer à l'élaboration des conventions et aux votes, est également inexacte.

En effet, le Gouvernement des Pays-Bas a proposé à la Confédération néerlandaise de désigner un conseiller technique pour les questions inscrites sous 5, 6, 7 et 8 de l'ordre du jour, de telle sorte que celui-ci eût le droit de prendre la parole dans les séances plénières sur la demande à faire par le délégué et qu'il pût prendre part au travail dans les Commissions.

En outre, un des conseillers techniques désignés pour les questions agricoles appartient à une organisation affiliée à la Confédération néerlandaise.

Du reste, jusqu'à présent, des différends entre les désirs du groupe ouvrier dans la Conférence ne se sont pas présentés.

Pour conclure, M. Jouhaux dit :

« Il est exact que le Traité de Paix ne dit pas que les délégués non gouvernementaux doivent être désignés d'accord avec une seule organisation. Mais il ne dit pas le contraire. »

C'est justement parce que le Traité de Paix n'oblige pas de consulter une seule organisation que le Gouvernement des Pays-Bas a cru devoir consulter les différentes organisations professionnelles et que, dans les cas où les organisations ne pouvaient pas se mettre d'accord, il a cru devoir prendre une décision basée sur l'équité.

Cette déclaration de M. Jouhaux confirme complètement la légitimité du point de vue du Gouvernement des Pays-Bas.

(Signé) Dr. NOLENS.
G. ZAALBERG.

3 novembre 1921.

6.

[File F. a. III, n^o 20; O. 996.]

TELEGRAM FROM THE REGISTRAR OF THE COURT
TO THE SECRETARY-GENERAL OF THE LEAGUE
OF NATIONS.¹⁾

The Hague, June 15th, 1922.

996. Court decided to-day hear in public representatives of any government giving Court notice before twenty-third instant desire be so heard re questions submitted for advisory opinions stop. Kindly inform Members League by wire notification already made by British Government.

HAMMARSKJÖLD.

7.

[Dossier F. a. III, n^o 32; I. 889.]

TÉLÉGRAMME DE S. EXC. LE MINISTRE DES
AFFAIRES ÉTRANGÈRES DU ROYAUME DE
HONGRIE AU GREFFIER DE LA COUR.

Budapest, le 19 juin 1922.

834. Référence invitation juin quinze Gouvernement hongrois notifie son désir être entendu au sujet questions soumises stop Représentant Docteur Charles de Mayer Conseiller ministériel stop Gouvernement prie informations relatives aux termes du Congrès.

BANFFY.

1) A similar telegram was sent to the States and Organisations mentioned on page 4.

[Dossier F. a. III, n^o 48; I. 939.]

LE DIRECTEUR DU BUREAU INTERNATIONAL DU
TRAVAIL AU GREFFIER DE LA COUR.

Genève, le 19 juin 1922.

Monsieur le Greffier,

Par un télégramme en date du 16 juin, dont j'ai eu l'honneur de vous accuser réception le jour même, vous avez bien voulu me faire connaître que la Cour permanente de Justice internationale avait décidé d'entendre en séance publique les représentants de tout Gouvernement ou de toute organisation internationale ayant notifié à la Cour, avant le 23 courant, son désir d'être entendu au sujet des questions soumises à la Cour pour avis consultatif.

En vous remerciant très vivement de cette communication, j'ai l'honneur de vous adresser la notification prévue par la décision du 15 juin, en ce qui concerne la question relative au paragraphe 3 de l'article 389. Cette notification doit être considérée également comme faite en ce qui concerne la question relative à la compétence de l'Organisation internationale du Travail en matière agricole. Toutefois, pour cette dernière question, dont la Cour a déclaré avoir l'intention de s'occuper en dernier lieu, je crois devoir réserver la possibilité d'examiner, au moment voulu, s'il est opportun pour le Bureau international du Travail de faire usage de la faculté qui lui a été accordée d'être entendu par la Cour.

J'ai, d'autre part, l'honneur de vous faire connaître que le Bureau international du Travail sera représenté auprès de la Cour permanente de Justice internationale soit par moi-même, en ma qualité de Directeur du Bureau international du Travail, soit par M. José de Vilallonga, conseiller juridique du Bureau. M. de Vilallonga se tiendra en permanence à La Haye durant le temps de la session de la Cour. Son domicile se trouvera à l'Hôtel Paulez à La Haye, où pourront être adressées les communications destinées au Bureau international du Travail.

Veuillez agréer, etc.

Le Directeur :

(Signé) ALBERT THOMAS.

9.

[Dossier F. a. III, n^o 34; I. 898.]

S. EXC. LE MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
DES PAYS-BAS AU PRÉSIDENT DE LA COUR.

La Haye, le 20 juin 1922.

Monsieur le Président,

En me référant au télégramme que M. le Secrétaire général de la Société des Nations a bien voulu me faire parvenir le 15 courant, conçu en ces termes : « Cour internationale Haye décida entendre publiquement représentants Gouvernements qui auront notifié Cour avant 23 juin leur désir être entendus sur questions soumises par Conseil pour avis consultatif. Drummond », j'ai l'honneur de porter à votre connaissance que le Gouvernement néerlandais désirerait être entendu sur la question de savoir si le délégué ouvrier des Pays-Bas à la troisième Conférence internationale du Travail a été désigné conformément aux dispositions du paragraphe 3 de l'article 389 du Traité de Versailles.

Le Gouvernement de la Reine se fera représenter par M. J. Limburg, docteur en droit, bâtonnier de l'Ordre des Avocats à La Haye. M. Limburg sera accompagné de M. A. M. Joekes, docteur en droit, chef de division au Ministère du Travail.

Veuillez agréer, etc.

(Signé) KARNEBEEK.

[Dossier F. a. II, n° 47; I. 896.]

LE BUREAU DE L'«ALGEMEEN NEDERLANDSCH
VAKVERBOND» AU PRÉSIDENT DE LA COUR.

La Haye, 20 juin 1922.

Excellence,

Permettez-nous d'appeler votre attention sur les considérations suivantes, visant les questions pendantes devant la Cour permanente de Justice internationale, telles que nous les connaissons par les rapports de presse.

La Cour a été priée de fournir une interprétation du troisième paragraphe de l'article 389 du Traité de Versailles, relativement à la nomination du délégué ouvrier néerlandais à la troisième Conférence internationale du Travail, tenue à Genève en 1921.

Cette question offre un très grand intérêt pour notre Union, qui collabora, en effet, à la nomination du délégué.

Nous estimons que, étant donné la situation telle qu'elle existe dans les Pays-Bas, en ce qui concerne le mouvement syndicaliste, cette nomination s'est faite d'une manière équitable et conformément à l'esprit de la disposition du troisième paragraphe de l'article 389 de ce Traité.

Cet article stipule la représentation des organisations de travailleurs les plus importantes.

La situation, au point de vue syndicaliste, le 1er janvier 1921, était telle, en Hollande, que les trois grandes organisations syndicales qui suggérèrent au Gouvernement la nomination de M. Serrarens comme délégué, représentaient de beaucoup la majorité des travailleurs.

A cette date, les trois organisations comptaient 286.523 membres, tandis que l'organisation qui s'opposait à la nomination n'en comptait que 225.435.

Il paraît évident, en se fondant sur ces données, que la nomination du candidat des organisations syndicales centrales qui prenaient part à cette élection était absolument

conforme à la stipulation de l'article mentionné ci-dessus.

L'on devrait toujours, en nommant des représentants de travailleurs néerlandais, prendre en considération les conditions existantes dans leur pays.

Toutes les organisations syndicales centrales des Pays-Bas comprennent dans leur sein des travailleurs appartenant à tous les métiers.

La différence qui existe entre ces organisations syndicales centrales consiste dans ce fait que trois d'entre elles ont adopté une attitude déterminée en ce qui concerne les doctrines politiques et religieuses.

Notre organisation centrale est absolument neutre en ce qui concerne ces différents points.

C'est en raison de cette différence curieuse, qui est d'ailleurs propre aux Pays-Bas, qu'il est absolument impossible, si l'on considère le mouvement syndical, pour l'une quelconque de ces organisations, de prétendre représenter seule les travailleurs organisés.

Permettez-moi d'appeler votre attention sur les syndicats internationaux qui existent déjà.

Nous avons la Fédération internationale des Syndicats ainsi que l'Union chrétienne internationale ; de plus l'on est en train de former une union internationale neutre.

Il découle de ce que nous venons de dire, qu'il serait également impossible, au point de vue international, de désigner l'Union des organisations syndicales centrales comme ayant le droit d'agir à titre d'organisation des travailleurs à l'exclusion des autres.

Il résulte du compte rendu de la réunion de la Cour permanente de Justice internationale qui a eu lieu le 15 juin dernier, et qui a été publié dans le « Nieuwe Rotterdamsche Courant », que la Cour a l'intention d'entendre, en audience publique, les organisations qui en ont exprimé le désir.

Notre organisation serait prête à confirmer et à développer oralement les considérations ci-dessus exprimées, si Votre Excellence le jugeait nécessaire.

Nous avons l'honneur, etc. (Signé)

Le Président : J. DEKKER.

Le Secrétaire : F. C. VAN INGEN SCHENAU.

11.

[Dossier F. a. III, n° 36; I. 907.]

TÉLÉGRAMME DU SECRÉTAIRE DE LA CONFÉDÉ-
RATION INTERNATIONALE DES SYNDICATS CHRÉ-
TIENS AU GREFFIER DE LA COUR.

Innsbrück, 21 juin 1922.

Confédération internationale syndicats chrétiens siège
Utrecht demande être entendue séance publique Cour sur la
question désignation délégué ouvrier Pays-Bas.

SERRARENS,
Secrétaire.

12.

[Dossier F. a. III, n° 38; I. 930.]

TÉLÉGRAMME DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE LA
SOCIÉTÉ DES NATIONS AU GREFFIER DE LA COUR.

Genève, 21 juin 1922.

Reçu télégramme suivant stop Référant votre télégramme
quinze juin Portugal désire être entendu Barbosa de Maalhaes
Ministre des Affaires étrangères stop Pour Secrétaire général
— VAN HAMEL.

[Dossier F. a. III, n° 54; I. 947.]

L'UNION SYNDICALE DES TECHNICIENS DE L'INDUSTRIE, DU COMMERCE ET DE L'AGRICULTURE,
AU PRÉSIDENT DE LA COUR.

Paris, le 21 juin 1922.

Monsieur le Président,

Nous référant à l'offre de la Cour internationale de Justice d'entendre en séance publique les représentants de tout État ou organisme qui exprimerait le désir d'apporter des suggestions au sujet de la représentation nationale ouvrière à la Conférence internationale du Travail, nous venons vous demander de bien vouloir entendre un représentant de l'U.S.T.I.C.A. au sujet de la non admission des techniciens organisés syndicalement comme les ouvriers à la Conférence internationale du Travail.

Veuillez agréer, etc.

Le Secrétaire administratif :

(Signé) BRUNARD.

[Dossier F. a. III, n° 49; I. 945.]

TÉLÉGRAMME DE S. EXC. LE PRÉSIDENT DU
CONSEIL DES MINISTRES DE SUÈDE, MINISTRE
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, AU PRÉSIDENT
DE LA COUR.

Stockholm, 22 juin 1922.

Le Gouvernement suédois a reçu par télégramme du Secrétaire général de la Société des Nations une invitation à être entendu par la Cour permanente de Justice internationale sur les questions soumises à la Cour par le Conseil de la Société des Nations. Le Gouvernement n'a pas jugé de son devoir de donner suite à cette invitation; néanmoins, il désire à toutes fins utiles porter à la connaissance de la Cour les faits suivants en ce qui concerne la Suède: elle a accepté sans hésitation déjà auparavant et en dernier lieu à la Conférence internationale du Travail à Genève 1921 la compétence de l'Organisation internationale du Travail pour les questions du travail agricole, sans entrer dans la question de savoir si le délégué ouvrier des Pays-Bas à la troisième Conférence internationale du Travail avait été désigné en conformité des dispositions du paragraphe 3 de l'article 389 du Traité de Versailles. Le Gouvernement suédois désire constater qu'en conformité de la situation en Suède à cet égard le Gouvernement suédois a trouvé naturel dès longtemps en désignant des représentants du côté ouvrier de choisir des personnes qui représentent l'organisation centrale proprement dite, c'est-à-dire l'organisation qui renferme le plus grand nombre des Fédérations syndicales ouvrières les plus considérables.

BRANTING, Président du Conseil, Ministre des Affaires étrangères.

15.

[Dossier F. a. III, n° 50; I. 944.]

LE CHARGÉ D'AFFAIRES DE TCHÉCOSLOVAQUIE
A LA HAYE, AU GREFFIER DE LA COUR.

La Haye, le 23 juin 1922.

Monsieur le Greffier,

Par ordre de mon Gouvernement, j'ai l'honneur de vous prier de vouloir bien saisir la Cour permanente de Justice internationale du désir du Gouvernement de la République tchécoslovaque d'être entendu au sujet de la question portée devant la Cour par le Conseil de la Société des Nations concernant la nomination du délégué des ouvriers néerlandais à la troisième session de la Conférence internationale du Travail, ainsi que concernant la compétence de l'Organisation internationale du Travail.

N'ayant reçu les instructions respectives qu'hier très tard dans l'après-midi, il m'a été matériellement impossible de faire parvenir la demande de mon Gouvernement dans le délai prévu ; cependant j'ose espérer qu'elle sera accueillie favorablement par la Cour.

Veuillez agréer, etc.

Le Chargé d'affaires :

(Signé) FIERLINGER.

[Dossier F. a. III, n° 56; O. 1118.]

LE GREFFIER DE LA COUR AU SECRÉTAIRE ADMINISTRATIF DE L'UNION SYNDICALE DES TECHNICIENS DE L'INDUSTRIE, DU COMMERCE ET DE L'AGRICULTURE.

La Haye, le 23 juin 1922.

Monsieur,

D'ordre de M. le Président de la Cour permanente de Justice internationale, j'ai l'honneur de vous accuser réception de votre lettre du 21 ct., par laquelle vous avez bien voulu demander à la Cour d'entendre un représentant de l'U.S.T.I.C.A. au sujet de la non admission des techniciens organisés syndicalement comme les ouvriers à la Conférence internationale du Travail.

En réponse, j'ai l'honneur de vous informer, conformément aux instructions que j'ai reçues, que la décision de la Cour, selon laquelle elle est disposée à entendre des représentants de tout gouvernement ou de toute organisation internationale qui désirerait être entendu au sujet des questions dont la Cour est actuellement saisie, et qui notifierait ce désir à la Cour avant le 23 ct., ne couvre pas les organismes purement nationaux.

En outre, la demande telle que vous avez bien voulu la formuler, semble porter sur une question qui n'est pas identique à celle dont la Cour se trouve saisie. Dans ces circonstances, la Cour ne saurait accéder à votre demande.

Veuillez agréer, etc.

Le Greffier de la Cour :

(Signé) Å. HAMMARSKJÖLD.

[Dossier F. a. III, n^o 80; I. 968.]

S. EXC. LE MINISTRE DU PORTUGAL A LA HAYE, AU
GREFFIER DE LA COUR.

La Haye, le 26 juin 1922.

Monsieur le Greffier,

Vos deux lettres datées du 24 de ce mois n'ont été remises à cette Légation qu'aujourd'hui à 1 heure de l'après-midi.

Pour cette raison et vu que, d'après votre communication, le Représentant du Gouvernement portugais devrait être entendu demain par la Cour permanente de Justice internationale au sujet de la question de l'interprétation de l'article 389 du Traité de Versailles, je crois inutile de télégraphier à Lisbonne.

Je pense du reste qu'il n'était dans les intentions de mon Gouvernement que de se prononcer sur la question de la compétence de l'Organisation internationale du Travail en matière de travail agricole.

Je ne manquerai pas dans ces conditions de lui faire savoir que les audiences au sujet de cette dernière question commenceront le 3 du mois prochain et je m'empresserai de vous donner connaissance de sa réponse dès qu'elle me parviendra.

Je saisis cette occasion, etc.

(Signé) SANTOS BANDEIRA.

18.

[Dossier F. a. III, n° 70; I. 975.]

LE CHARGÉ D'AFFAIRES DE TCHÉCOSLOVAQUIE
A LA HAYE, AU GREFFIER DE LA COUR.

La Haye, le 27 juin 1922.

Monsieur le Greffier,

J'ai l'honneur d'accuser réception de votre aimable lettre m'informant que le représentant de la République tchécoslovaque a été invité par la Cour permanente de Justice internationale à se faire entendre à la séance mercredi prochain, ce que je transmis télégraphiquement à Prague. Cependant je viens de recevoir une dépêche de mon Gouvernement m'informant qu'à son regret infini son représentant, vu le délai trop court, ne peut pas se rendre à La Haye pour prendre part à la séance sus-indiquée.

En vous priant de vouloir bien saisir la Cour permanente de Justice internationale de ce qui précède, je vous prie, Monsieur le Greffier, etc.

Le Chargé d'affaires :

(Signé) FIERLINGER.

19.

[Dossier F. a. III, n° 81; I. 985.]

TÉLÉGRAMME DE S. EXC. LE MINISTRE DES
AFFAIRES ÉTRANGÈRES DU PORTUGAL AU
GREFFIER DE LA COUR.

Lisbonne, 28 juin 1922.

267 Référant votre 1122 Gouvernement portugais ne peut faute de temps exposer opinion.

BARBOSA MAGALHAES Ministre Affaires étrangères.

[Dossier F. a. III, n° 83 ; I. 998.]

LE CHARGÉ D'AFFAIRES DE TCHÉCOSLOVAQUIE
A LA HAYE, AU GREFFIER DE LA COUR.

La Haye, le 29 juin 1922.

Monsieur le Greffier,

Je vous remercie infiniment de vos aimables lettres des 24 et 27 juin a.c. dont je n'ai pas manqué de transmettre le contenu télégraphiquement à Prague. Malheureusement, je viens de recevoir une communication de mon Gouvernement, d'après laquelle il lui sera impossible d'exposer son point de vue devant la Cour permanente de Justice internationale dans les deux questions pour lesquelles il a originellement manifesté le désir de se faire entendre, vu le fait que l'enquête nécessaire préalable entre les organisations syndicales tchécoslovaques ne pourra probablement pas être terminée dans un laps de temps qui conviendrait à la Cour permanente de Justice internationale.

Ainsi, le Gouvernement tchécoslovaque, à son très grand regret, se voit privé de l'avantage d'envoyer son représentant aux audiences que la Cour permanente de Justice internationale a bien voulu fixer.

En vous priant, Monsieur le Greffier, de porter ce qui précède à la connaissance de la Cour permanente de Justice internationale, je saisis cette occasion, etc.

Le Chargé d'affaires :

(Signé) FIERLINGER.

21.

[Dossier F. I. 3, n^o 44; I. 1051.]

M. JULES CARLIER, PRÉSIDENT DU COMITÉ EXÉCUTIF DE L'ORGANISATION INTERNATIONALE DES EMPLOYEURS INDUSTRIELS, AU PRÉSIDENT DE LA COUR.

Bruxelles, 3 juillet 1922.

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous confirmer le télégramme que je me suis permis de vous adresser samedi et que j'ai lancé de Paris. Il était ainsi conçu :

Président Intercourt La Haye Pays-Bas.

« Au nom et à la demande des membres de l'Organisation internationale des employeurs industriels j'ai l'honneur en ma qualité de membre de la Commission de vérification des pouvoirs de la Conférence internationale du Travail de Genève 1921 de représenter à la Cour que la demande qui lui a été adressée au nom du Conseil d'administration du Bureau international du Travail sur l'invitation de la Conférence tendait en raison des difficultés ayant surgi tant à Washington qu'à Gênes et à Genève à obtenir de la Cour avis sur l'interprétation de l'article trois cent quatre vingt neuf du Traité de Versailles et sur les règles qui devraient être observées par les Membres de l'Organisation internationale du Travail pour se conformer aux termes de cet article en effectuant la désignation des délégués et conseillers techniques patrons et ouvriers aux sessions de la Conférence générale stop La question posée a donc une portée générale et ne consiste pas à savoir si la désignation du délégué ouvrier des Pays-Bas à la troisième session de la Conférence internationale du Travail a été effectuée conformément aux dispositions du troisième paragraphe de l'article trois cent quatre vingt neuf du Traité

de Versailles comme il a été indiqué dans la lettre du Directeur du Bureau international du Travail au Secrétaire général de la Société des Nations en date du dix sept mars mil neuf cent vingt deux.

« JULES CARLIER, 33, rue Ducale, Bruxelles ».

Vous n'aurez pas manqué de comprendre les motifs qui dictaient ce télégramme et la qualité que me donnait, pour vous l'adresser, les fonctions que j'ai remplies, de membre de la Commission de vérification des pouvoirs à la Conférence de Genève.

J'ajoute que les pouvoirs du délégué ouvrier néerlandais ayant été, sur le rapport de cette Commission, validés par la Conférence, la question, telle qu'elle a été posée devant la Cour permanente de Justice, perdait toute raison d'être.

Veuillez agréer, etc.

Le Président du Comité exécutif :

(Signé) JULES CARLIER,
Vice-Président du Conseil d'administration
du Bureau international du Travail.

22.

[Dossier F. a. III, n° 86; I. 1071.]

LE SECRÉTAIRE DE LA FÉDÉRATION SYNDICALE
INTERNATIONALE AU GREFFIER DE LA COUR.

Amsterdam, le 6 juillet 1922.

Monsieur,

Entrés en possession du procès-verbal du discours prononcé par M. M. Mendels, qui a pris la parole pour notre Fédération dans la séance de Votre Cour du 24 juin dernier, nous nous permettons de vous soumettre la correction dans le rapport de quelques points, d'importance secondaire il est vrai, mais

qui ne rendent pas d'une façon absolument conforme à la réalité la signification de certains chiffres.

A la page 6, 8ème ligne à partir du haut de la page, nous lisons :

« L'effectif total se monte à 225.320 membres se répartissant comme suit »,

passage qu'il faut lire :

« L'effectif total se monte à 225.320 membres parmi lesquels se trouvent entre autres, » etc.

A la page 7, 10ème ligne à partir du haut de la page, nous lisons :

« Même le chiffre de 75 pâtisseries, membres des autres organisations »,

passage qu'il faut lire :

« Même le chiffre de 75 pâtisseries, membres de la dite Confédération générale néerlandaise ».

A la page 10, 22ème ligne à partir du haut de la page, nous lisons :

« Au dossier que j'ai l'honneur de leur soumettre »,

passage qu'il faut lire :

« Au dossier qui leur a été soumis ».

Dans le but d'éviter tout malentendu, nous nous permettons de rappeler à Votre Cour que le « Nationaal Arbeids Secretariaat » a refusé de participer à toute discussion concernant la désignation d'un délégué à la Conférence internationale du Travail de Genève. Le « Nationaal Arbeids Secretariaat », qui prétend occuper un point de vue révolutionnaire, refuse toute relation avec le Bureau international du Travail. Nous avons néanmoins jugé préférable de mentionner aussi dans les tableaux soumis à Votre Cour l'effectif total du « Nationaal Arbeids Secretariaat » réparti sur les diverses professions.

Agréé, Messieurs, etc.

Pour le Bureau de la
Fédération syndicale internationale :

(Signé) EDO FIMMEN,

Secrétaire.

[Dossier F. a. III, n° 88; I. 1102.]

LE SECRÉTAIRE DU « NED. R. K. BOND VAN OVER-
HEIDSPERSONEEL ST. PAULUS » A LA COUR PERMA-
NENTE DE JUSTICE INTERNATIONALE. ¹⁾

La Haye, 10 juillet 1922.

*Sujet : Nomination du délégué néerlandais à la
troisième Conférence internationale du Travail.*

Le soussigné se permet d'attirer respectueusement l'attention de votre Haute Assemblée sur ce qui suit :

Le représentant du Gouvernement néerlandais, au cours de l'exposé qu'il a fait sur le sujet indiqué ci-dessus, a donné un aperçu du nombre d'affiliés aux diverses fédérations qui existent aux Pays-Bas.

Bien que les chiffres donnés par lui ne puissent faire l'objet d'aucune contestation, il y a lieu d'y ajouter quelques renseignements complémentaires.

Parmi les adhérents à la Fédération des Syndicats néerlandais, est compris l'ensemble du personnel syndiqué — aussi bien les fonctionnaires que les ouvriers — alors que, parmi le personnel catholique, les ouvriers seuls, au nombre de 5.000, font partie de l'Organisation professionnelle catholique.

Ni la Fédération catholique du personnel administratif, qui compte 4.000 adhérents, ni la Fédération catholique du personnel des Postes, Télégraphes et Téléphones, avec 4.000 adhérents, ni la Fédération catholique du personnel enseignant, avec 2.800 adhérents, ne sont affiliées à cette Organisation.

Donc, afin de bien marquer la différence entre le mouvement syndical et le mouvement d'organisation catholique, il y aurait lieu d'ajouter ce total de 10.800 membres au nombre des adhérents de l'Organisation professionnelle catholique.

1) Traduction du hollandais, distribuée aux membres de la Cour.

23.

[File F. a. III, No. 88; I. 1102.]

THE SECRETARY OF THE "NED. R.K. BOND VAN OVERHEIDSPERSONEEL ST. PAULUS" TO THE PERMANENT COURT OF INTERNATIONAL JUSTICE.¹⁾

The Hague, July 10th, 1922,

Subject: Nomination of the Netherlands Delegate to the Third International Labour Conference.

The undersigned ventures respectfully to call the attention of the Permanent Court to the following:

The representative of the Netherlands Government, in the course of the statement which he made on the above-mentioned question, gave a summary of the number of members affiliated to the various federations in the Netherlands.

Although the figures given by him are unimpeachable, certain additional information should be supplied.

Amongst the adherents of the Netherlands Federation of Trades Unions are included all organised government employees, officials as well as workmen; whereas, amongst the Catholic employees, only the workmen, to the number of 5,000, form part of the Catholic Industrial Organisation.

Neither the Catholic Federation of Government Employees, which contains 4,000 members, nor the Catholic Federation of Postal, Telegraph and Telephone Employees, which has 4,000 members, nor the Catholic Federation of Teachers with 2,800 members, are affiliated to this organisation.

In order, therefore, clearly to denote the difference between the movement of the Netherlands Federation of Trades Unions and the Catholic movement, this total of 10,800 members should be added to the adherents of the Catholic organisation.

1) Translation from the Dutch distributed to the members of the Court.

En outre, il y a lieu d'indiquer que les trois Organisations ci-dessus nommées, plus l'Union catholique néerlandaise de fonctionnaires « Saint-Paul », forment ensemble la Centrale catholique du personnel civil.

Il nous a paru utile de porter respectueusement, par la présente lettre, ces faits à la connaissance de votre Haute Assemblée.

Nous saisissons cette occasion, etc.

(Signé) J. SEGGELEN,
Secrétaire.

Moreover, it should be noted that the three above-mentioned organisations and the Netherlands Catholic Unions of Administrative Personnel of St. Paul, together constitute the Central Catholic Organisation of Civil Servants.

It appears to us advisable respectfully to convey this information to the Permanent Court by means of the present letter.

I have the honour, etc.,

(Signed) J. SEGGELEN,
Secretary.

24.

[Dossier F. a. III, n° 101; O. 1573.]

LE GREFFIER DE LA COUR A S. EXC. LE SECRÉTAIRE
D'ÉTAT POUR LES AFFAIRES ÉTRANGÈRES DE LA
RÉPUBLIQUE DU MEXIQUE.¹⁾

La Haye, le 8 août 1922.

Le Greffier de la Cour a l'honneur de faire parvenir, ci-joint, à Son Excellence Monsieur le Secrétaire d'Etat pour les Affaires étrangères, 3 exemplaires de l'avis consultatif n° 1, émis, à la date du 31 juillet 1922, par la Cour permanente de Justice internationale, conformément à l'article 14 du Pacte de la Société des Nations.

Le Greffier de la Cour saisit cette occasion, etc.

25.

[Dossier F. a. III, n° 102; O. 1574.]

LE GREFFIER DE LA COUR AU SECRÉTAIRE GÉNÉ-
RAL DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS.

La Haye, 8 août 1922.

Monsieur le Secrétaire général,

J'ai l'honneur de vous faire expédier, à la date de ce jour, pour être envoyées par vos bons soins aux gouvernements des Membres de la Société des Nations, 300 exemplaires imprimés de l'avis consultatif n° 1 émis par la Cour, à la date du 31 juillet 1922, conformément à l'article 14 du Pacte de la Société des Nations.

Je saisis cette occasion, etc.

Le Greffier de la Cour :

(Signé) Å. HAMMARSKJÖLD.

1) Une communication analogue a été faite aux autorités compétentes des autres Etats qui, sans être membres de la Société des Nations, sont admis à ester en justice devant la Cour.

26.

[File F. a. III, No. 114. O. 1612.]

THE REGISTRAR OF THE COURT TO THE SECRETARY-GENERAL OF THE LEAGUE OF NATIONS.

The Hague, August 10th, 1922.

Sir,

With reference to my letter of May 29th, in which I had the honour to acknowledge receipt of your letter of May 22nd transmitting the Council's request for an Advisory Opinion on the question whether the Workers' Delegate for the Netherlands at the Third Session of the International Labour Conference was nominated in accordance with the provisions of paragraph 3 of Article 389 of the Treaty of Versailles, I have the honour to forward to you herewith the copy of the Court's Opinion on this question, intended for transmission to the Council.

Asking you to be good enough to acknowledge receipt of the copy in question.

I have the honour, etc.,

(*Signé*) Å. HAMMARSKJÖLD,
Registrar.

Section B.

Documents relatifs à l'Avis consultatif n^o. 2.¹⁾

Documents relating to Advisory Opinion No. 2.¹⁾

1) Voir aussi : See also :

Section A, n^o 2, page 419.

" " , n^o 6, page 440.

" " , n^o 7, page 440.

" " , n^o 8, page 441.

" " , n^o 17, page 450.

" " , n^o 18, page 451.

" " , n^o 20, page 452.

Section C, Appendice 1 au n^o 71, page 540.

27.

LE DIRECTEUR DU BUREAU INTERNATIONAL DU
TRAVAIL AU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE LA
SOCIÉTÉ DES NATIONS.

Genève.

[*Non datée.*]

Monsieur le Secrétaire général,

Comme suite à votre lettre 15/18530/18530 en date du 23 janvier dernier, j'ai l'honneur de vous adresser ci-joint une note¹⁾ contenant les observations du Bureau international du Travail au sujet de la demande présentée par le Gouvernement français au Conseil de la Société des Nations et tendant à solliciter un avis de la Cour permanente de Justice internationale sur la compétence de l'Organisation internationale du Travail pour les questions de travail dans l'agriculture.

Veillez agréer, Monsieur le Secrétaire général, l'assurance de ma haute considération.

(Signé) ALBERT THOMAS.

Pour copie conforme :

(Signé) VAN HAMEL,
Directeur de la Section juridique.

1) Voir l'Appendice, page 463.

27.

THE DIRECTOR OF THE INTERNATIONAL LABOUR
OFFICE TO THE SECRETARY-GENERAL OF
THE LEAGUE OF NATIONS.

Geneva.

[*Translation.*]

[*Undated.*]

Sir,

In reply to your letter No. 15/18530/18530 dated January 23rd last, I have the honour to forward you herewith a note¹⁾ containing the observations of the International Labour Office with reference to the request submitted by the French Government to the Council of the League of Nations to the effect that the Permanent Court of International Justice may be asked for an advisory opinion in regard to the competence of the International Labour Organisation to deal with questions relating to agricultural workers.

I have the honour, etc.,

(*Signed*) ALBERT THOMAS.

1) See Appendix, page 463.

Appendice au n^o 27.

NOTE CONTENANT LES OBSERVATIONS DU BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL EN RÉPONSE A LA LETTRE DE M. LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS DU 23 JANVIER 1922.

Par une lettre du 23 janvier 1922, le Secrétaire général de la Société des Nations a informé le Directeur du Bureau international du Travail que M. Hanotaux, représentant du Gouvernement français au Conseil de la Société des Nations, avait, d'ordre de son Gouvernement, soumis au Conseil, à sa seizième session, l'adoption de la motion suivante :

« Le Conseil décide, conformément à l'article 14 du Pacte, de demander à la Cour permanente de Justice internationale un avis consultatif sur la question suivante : L'Organisation internationale du Travail est-elle compétente pour les questions de travail agricole ? Dans l'affirmative, quelle est l'étendue de sa compétence en ces matières ? ».

Le Secrétaire général ajoutait que le Conseil avait décidé de mettre la question à l'ordre du jour de la prochaine session et de lui confier le soin de prendre les mesures nécessaires pour mettre en train la procédure, en consultant notamment le Bureau international du Travail. Il priait en conséquence le Directeur de lui faire parvenir les observations qu'il désirait présenter à ce sujet.

Le présent mémoire a pour but de répondre à cette demande. Nous pensons que le Conseil de la Société des Nations, avant de prendre une décision sur la suite à donner à la demande du Gouvernement français, tiendra à être pleinement informé des faits et à avoir notamment sous les yeux un bref exposé des travaux préparatoires qui ont abouti à la rédaction de la Partie XIII du Traité de Versailles ainsi que des actes de l'Organisation internationale du Travail qui ont pu décider implicitement de la question de compétence en matière agricole.

Appendix to No. 27.

MEMORANDUM CONTAINING THE OBSERVATIONS OF THE INTERNATIONAL LABOUR OFFICE IN REPLY TO A LETTER FROM THE SECRETARY-GENERAL OF THE LEAGUE OF NATIONS
DATED JANUARY 23RD, 1922.

[*Translation.*]

In a letter of January 23rd, 1922, the Secretary-General of the League of Nations informed the Director of the International Labour Office that M. Hanotaux, representative of the French Government on the Council of the League of Nations, had, under instructions from his Government, submitted the following draft resolution for the approval of the Council at its sixteenth Session :

"The Council resolves, in accordance with Article 14 of the Covenant, to request the Permanent Court of International Justice to give an advisory opinion on the following question : Is the International Labour Organisation competent to deal with questions of agricultural labour ? If the reply is in the affirmative, how far do its powers extend in the matter ?"

The Secretary-General added that the Council had decided to defer this question to the next Session and to instruct the Secretary-General to take all measures necessary to institute the suggested procedure, such as consultation with the International Labour Office. The Secretary-General therefore requested the Director to communicate to him any observations which he might desire to submit in this connection.

The object of this memorandum is to comply with this request. We are of opinion that, before taking any decision as to the effect to be given to the request made by the French Government, the Council of the League of Nations will be glad to be fully informed of the facts and to have at its disposal a short statement on the preparatory work which culminated in the drawing-up of Part XIII of the Treaty of Versailles, as well as on the acts of the International Labour Organisation which imply a decision on the question of competence to deal with agricultural questions.

1. — *Travaux de la Commission de Législation internationale du Travail.*

La Conférence de la Paix avait décidé de constituer, pour la préparation des clauses du Traité relatives au travail, une Commission de quinze membres qui consacra trente-cinq séances à l'élaboration des textes qui sont devenus la Partie XIII du Traité de Versailles. Au cours de ses travaux, non seulement la Commission n'a songé à exclure, à aucun moment, les questions agricoles de la compétence du nouvel organisme que le Traité de paix allait créer, mais aucun de ses membres n'a jamais élevé le moindre doute sur le principe même de cette compétence à l'occasion des discussions qui ont eu lieu sur des questions intéressant l'agriculture. Nous allons, par l'analyse des débats, montrer qu'au contraire la Commission a très nettement exprimé sa volonté de donner à l'Organisation internationale du Travail la mission de s'occuper des questions agricoles.

C'est en discutant la *composition des délégations* de chaque Etat à la Conférence internationale du Travail que la Commission s'est trouvée pour la première fois en face du problème. Le projet original anglais, qui avait été pris comme base des discussions, prévoyait, pour chaque Etat, un délégué des employeurs et un délégué des ouvriers, ayant chacun une voix, et un délégué du gouvernement avec deux voix. M. Vandervelde ayant, au cours de la cinquième séance (7 février 1919), proposé de substituer au délégué unique du gouvernement avec deux voix, deux délégués ayant chacun une voix, M. Loucheur, Ministre de la Reconstitution industrielle, membre français de la Commission, présenta une contre-proposition tendant à introduire dans chaque délégation nationale, non seulement deux représentants du gouvernement, mais deux représentants patronaux et deux représentants ouvriers. Il faisait remarquer que « cette méthode aurait l'avantage de permettre l'introduction de représentants du monde agricole à la fois dans la délégation patronale et dans la délégation ouvrière, ce qui, surtout pour un pays comme la France, serait éminemment désirable. »

I. — *The Commission on international Labour Legislation.*

The Commission of 15 members which was set up by the Peace Conference to draft the clauses of the Treaty relating to Labour devoted 35 sittings to preparing the Articles which became Part XIII of the Treaty of Versailles. Far from there being at any time during these meetings any intention on the part of the Commission to exclude agricultural questions from the competence of the new organisation which the Treaty of Peace was about to institute, not one of the members of the Commission ever raised the slightest objection even to the principle of such competence during the discussions which took place on questions affecting agriculture. On the contrary, an analysis of the discussions in the Commission will show that the Commission distinctly expressed its desire to empower the International Labour Organisation to deal with agricultural questions.

The problem was first raised in the Commission by the discussion which took place on the *composition of the delegations* from each State to the International Labour Conference. The original English draft, which was used as the basis of discussion, made provision for a delegation from each State consisting of an employers' delegate and a workers' delegate, each having one vote and a Government delegate having two votes. At the fifth sitting of the Commission (February 7th, 1919) M. Vandervelde proposed that two Government delegates, each with one vote, should be substituted for the one Government delegate with two votes. A further proposal, however, was made by M. Loucheur, Minister for Industrial Reconstruction, the French member on the Commission, to the effect that each national delegation should consist not only of two Government representatives, but of two representatives of employers and workers respectively. M. Loucheur stated that "by this means it would be possible to find a place for representatives of agriculture on the side both of the employers and the workers, which, especially for a country like France, was eminently desirable."

Cette proposition fut appuyée par le baron Mayor des Planches, délégué italien, et reprise au cours de la séance du 10 février par M. Colliard, Ministre du Travail et de la Prévoyance sociale, qui demanda « qu'un délégué patron et un délégué ouvrier appartenant à l'agriculture soient adjoints aux délégués représentant l'industrie ».

Le procès-verbal de cette séance résume ainsi l'intervention de M. Colliard :

« A l'appui de ses propositions, M. Colliard fait principalement valoir les conditions de vie pénibles et arriérées des ouvriers agricoles ; il est donc urgent de viser explicitement dans la législation internationale le travail rural. Dans les conditions actuelles, les classes rurales ne comprendraient pas qu'elles ne puissent faire valoir leurs revendications au sein de la Conférence. Elles auraient d'autant plus le droit d'en être surprises, qu'elles se sont sacrifiées davantage pendant la guerre. »

La proposition de M. Colliard donna lieu à une discussion étendue, au cours de laquelle l'idée d'une représentation de l'agriculture ne fut jamais mise en doute. La délégation belge elle-même, tout en s'opposant à cette proposition, indiquait que rien ne s'opposait à ce que des délégués agricoles fussent désignés lorsque des questions agricoles seraient examinées par la Conférence, mais qu'une représentation agricole *obligatoire* ne se comprendrait pas dans les pays très industrialisés comme la Belgique. Dans le même sens, M. Butler, membre de la Délégation britannique, appela l'attention de la Commission sur le fait que la latitude laissée par le projet en discussion, aux gouvernements, aux patrons et aux ouvriers, de désigner comme délégués suppléants des conseillers techniques pour les questions agricoles, permettrait aux intérêts agricoles de se faire entendre lorsque de telles questions seront en discussion.

C'est dans ces conditions que l'amendement Loucheur-Colliard fut rejeté. Ce rejet n'impliquait donc nullement, de la part des adversaires mêmes de la proposition, un doute quelconque sur la compétence de l'Organisation pour traiter des

M. Loucheur's proposal was seconded by Baron Mayor des Planches, the Italian delegate, and was brought up again at the meeting of the Commission on February 10th, by M. Colliard, Minister of Labour and Social Affairs, who requested that "one employer and one worker representing agriculture should be added to the delegates representing industry."

The standpoint of M. Colliard is indicated in the minutes of the sitting on February 10th, as follows :

"In support of his proposal, M. Colliard laid particular emphasis on the hardship and the backward state of rural conditions. It was therefore urgently necessary to bring the conditions of agricultural labour within the scope of international labour legislation. Such being the case, the workers on the land would not understand why they should not be able to put their claims before the Conference. Their resentment would be all the greater and the more comprehensible because during the war they had made greater sacrifices than any other class."

M. Colliard's proposal gave rise to a long discussion, during which the possibility of agriculture being represented at the Conference was never questioned. In fact, the Belgian delegation, which opposed the proposal, indicated that there was nothing to prevent agricultural delegates from being nominated when agricultural questions were to be considered by the Conference, but that in highly industrialised countries like Belgium it would not be understood if it were formally laid down that *separate* representation must be given to agriculture. Similarly, Mr. Butler, member of the British delegation, drew the attention of the Commission to the fact that the facilities given by the draft under discussion to Governments, employers and workers to nominate advisers for agricultural questions as substitutes for the delegates would afford agricultural interests ample opportunity of being heard when such questions were being considered.

The Loucheur-Colliard amendment was lost. The circumstances attending its rejection, however, show that its rejection implied no question, even on the part of the opponents of the proposal, as to the competence of the Organisation to

questions agricoles. Il était fondé uniquement sur la constatation qu'avec le système proposé par M. Vandervelde, et qui a été consacré par les termes de la Partie XIII, une place était assurée dans les délégations nationales aux représentants agricoles lorsque la Conférence aurait à s'occuper de questions agricoles.

C'est d'ailleurs dans ce sens que M. Vandervelde, qui avait combattu, dans la séance du 10 février, la proposition française, parla au cours de la séance du 17 février, lorsqu'il soutint un amendement tendant à la désignation de deux délégués gouvernementaux, un délégué patron et un délégué ouvrier. La désignation de deux représentants du Gouvernement permettrait, dit-il, « de faire une place dans la délégation nationale aux tendances et aux intérêts qui, sans cela, devraient être sacrifiés, et par exemple dans les pays qui ont demandé une représentation agricole, aux intérêts agricoles ». C'est pour cette raison que le comte Zoltowski (Pologne) se déclara en faveur de l'amendement Vandervelde, qui fut finalement adopté par la Commission.

Après les précisions qui ont été ainsi fournies sur la portée de l'amendement par son auteur même, ce vote prouve, sans qu'il puisse y avoir aucun doute, la ferme volonté de la Commission de comprendre l'agriculture dans le champ d'action de l'Organisation internationale du Travail.

Mais, comme si un doute quelconque pouvait encore subsister, la Commission prit soin, dans sa séance du 24 mars, de décider que, parmi les observations à présenter dans le rapport à la Conférence des préliminaires de paix, il y aurait lieu de mentionner « la facilité que donne cette double représentation pour représenter, chaque fois que c'est utile, les intérêts agricoles ». Cette pensée de la Commission fut traduite en ces termes dans le rapport :

« La délégation italienne, qui avait soutenu avec la délégation française l'intérêt qui s'attache à représenter le monde agricole, eut satisfaction partielle par la considération que les gouvernements auraient, avec deux

deal with agricultural matters, but was based entirely on the assurance that, under the system proposed by M. Vandervelde, the system which has been embodied in Part XIII, a place in the national delegations was secured to representatives of agriculture whenever the Conference might have to deal with agricultural questions.

The same point was further dealt with at the sitting on February 17th by M. Vandervelde, who had opposed the French proposal at the sitting on February 10th. M. Vandervelde, supporting an amendment to the effect that two Government delegates, one employers' delegate, and one workers' delegate should be nominated, maintained that the nomination of two Government representatives "would allow the Government to give a representative in the national delegation to the parties or to the interests which, without such provision, would be ignored, as, for example, in the countries which had demanded representation for agricultural interests". For the very same reason Count Zoltowski (Poland) declared himself in favour of M. Vandervelde's amendment, which was finally adopted by the Commission.

Taken in conjunction with the clear indications as to the meaning of his amendment given by the mover of the amendment himself, the final adoption of the amendment by the Commission proves, without the possibility of any doubt, that the Commission definitely desired to include agriculture within the scope of the work of the International Labour Organisation.

As if, however, some doubt might possibly still arise, the Commission was careful to decide, at its sitting on March 24th, that it would be desirable to mention among the observations to be submitted in its report to the preliminary Peace Conference "the facilities afforded by this double representation for the representation, when necessary, of agricultural interests". This decision of the Commission was given effect to in the report in the following terms :

"The Italian delegation, which united with the French delegation in urging the importance of securing representation for agricultural interests, was to some extent reconciled to the above decision by the consideration

délégués, plus de latitude pour assurer cette représentation. Il y a lieu d'observer aussi que, des conseillers techniques différents pouvant être désignés pour chaque réforme en discussion, il est loisible de les choisir, le cas échéant, dans le monde agricole.»

Il ne semble pas que l'intention de la Commission puisse être plus nettement affirmée.

D'autre part, en rédigeant les *principes généraux* à inscrire dans la Partie XIII (article 427), la Commission a insisté avec la même netteté sur la compétence de l'Organisation internationale du Travail dans les questions agricoles.

Le fait que les travailleurs de l'agriculture n'ont pas été expressément mentionnés dans les termes de l'article 427 n'implique nullement que la Commission ait eu l'intention de les exclure de l'application des principes qui y sont énumérés, et c'est la conclusion contraire qui se dégage d'une étude des débats auxquels cet article a donné lieu.

Les conditions mêmes dans lesquelles la Commission a écarté des propositions concernant spécialement les travailleurs agricoles ne prouvent pas qu'elle a entendu exclure ces travailleurs de l'application des principes, mais au contraire qu'elle n'a pas voulu inscrire dans l'article 427 des principes s'appliquant seulement à une catégorie particulière de travailleurs.

Dans les séances du 20 mars après-midi et du 21 mars, le baron Mayor des Planches, délégué italien, avait présenté une proposition tendant à insérer, parmi les «principes généraux», le principe d'un maximum hebdomadaire de la durée du travail dans l'agriculture. Cette proposition avait été reprise par le délégué américain, M. Gompers, dont la proposition, rédigée en termes plus généraux, déclarait que les «salariés de l'agriculture devront être mis à même de bénéficier d'une législation de travail équitable».

Au cours de la discussion qui eut lieu sur ces propositions, sir Malcolm Delevingne, tout en affirmant que la Commission était unanime en faveur du principe posé dans la proposition de M. Gompers, fit observer qu'en visant les travailleurs agricoles seulement on paraîtrait exclure d'autres catégories de travailleurs.

that, as the Governments would have two delegates, it would be easier to secure such representation. It should also be observed that, as different technical advisers may be appointed for each subject of discussion, agricultural advisers may be selected when necessary."

It would not seem that the intention of the Commission could be more clearly stated.

Again, the Commission, in drafting the *general principles* to be included in Part XIII (Article 427), was equally explicit in its declaration of the competence of the International Labour Organisation to deal with agricultural questions.

The fact that agricultural workers have not been expressly mentioned in the text of Article 427 in no way implies that the Commission intended to exclude them from the application of the principles mentioned therein. In fact, an examination of the discussions on this article in the Commission leads to the opposite conclusion.

The circumstances attending the rejection by the Commission of proposals specially affecting agricultural workers do not prove that the Commission intended to exclude such workers from the application of the principles mentioned in Article 427, but that, on the contrary, the Commission did not wish to include in Article 427 principles applicable only to a particular class of workers.

At the sittings of the Commission on March 20th (afternoon) and March 21st, Baron Mayor des Planches, the Italian delegate, made a proposal to the effect that the principle of a maximum working week in agriculture should be inserted among the "general principles". This proposal was taken up by the American delegate, Mr. Gompers, who submitted a proposal in more general terms to the effect that "agricultural workers should be the equal beneficiaries of an equitable labour legislation."

During the discussion which took place on these proposals, Sir Malcolm Delevingne declared that the Commission was unanimously in favour of the principle expressed in the proposal made by Mr. Gompers, but pointed out that, if agricultural workers only were mentioned, other classes of workers would seem to be excluded.

La proposition Gompers, mise aux voix, recueillit huit voix contre six et, n'ayant pas obtenu la majorité des deux tiers nécessaire, ne fut pas retenue. Mais la Commission a tenu à préciser dans son rapport à la Conférence de la Paix les conditions dans lesquelles cette proposition avait été écartée :

« Il y a lieu de signaler qu'une déclaration conçue en termes très généraux et ayant pour objet l'application à l'agriculture des principes de la réglementation proprement dite du travail, déclaration dont l'origine se trouvait dans une proposition italienne visant la durée du travail dans l'agriculture, a obtenu la majorité, mais non les deux tiers des voix.

« Les délégués qui se sont prononcés contre ont tenu à affirmer qu'ils n'étaient pas opposés à cette idée, mais ils estimaient qu'une proposition rédigée en termes aussi généraux ne rentrait pas dans le cadre des clauses dont l'inscription au Traité de Paix paraissait désirable. »

Lorsque la Commission a voulu exclure l'agriculture de l'application d'un principe ou d'une mesure proposée, elle a pris soin de le faire explicitement. C'est ainsi qu'au moment de la discussion sur les principes concernant la suppression du travail des enfants, à la séance du 22 mars, après un échange de vues entre MM. Barnes, Arthur Fontaine, Gompers, Mahaim et sir Malcolm Delevingne, il fut décidé, sur la proposition de M. Fontaine, de rédiger le texte de la façon suivante, en vue d'exclure l'agriculture de son application :

« Aucun enfant ne sera admis dans *l'industrie* et dans *le commerce*. »

Cette restriction n'a d'ailleurs pas été maintenue dans la rédaction définitive des principes généraux de l'article 427 (sixième principe).

En dehors même de l'intention très claire qui résulte de ces débats, on trouve dans les procès-verbaux de la Commission l'affirmation explicite de la compétence de l'Organisation internationale du Travail en matière agricole, en même temps qu'une explication définitive de l'absence

Eight votes were given for the proposal of Mr. Gompers and six against. The proposal, therefore, was not adopted, as it had not obtained the necessary two-thirds majority. The Commission, however, in its report to the Peace Conference, explained the circumstances in which this proposal had been rejected :

"It should be added, in conclusion, that a majority, but not a two-thirds majority, was obtained for a proposal couched in very general terms, which suggested the application to agriculture of the general principles of labour legislation, and which arose out of an Italian proposal with regard to the limitation of hours of work in agriculture.

"The delegates who voted against this proposal were, as they explained, by no means hostile to its general idea, but they thought that a proposal in such wide terms was not suitable for inclusion among the declarations to be put forward."

Whenever the Commission desired to exclude agriculture from the application of a principle or of any measures proposed, it took care to do so explicitly. For example, at the sitting of March 22nd, when the Commission was considering the principles of the abolition of child-work, a discussion took place between Mr. Barnes, M. Arthur Fontaine, Mr. Gompers, M. Mahaim and Sir Malcolm Delevingne, as a result of which it was decided, on the proposal of M. Fontaine, that the text should be drafted as follows for the purpose of excluding agriculture from its application :

"No child shall be permitted to be employed in *industry or commerce.*"

This limitation, however, was not inserted in the final drafting of the general principles contained in Article 427 (sixth principle).

Apart, however, from the clear indications which the discussions in the Commission give as to the intention of the Commission, the minutes of the Commission contain an explicit declaration of the competence of the International Labour Organisation to deal with agricultural questions as well as a

des termes « agricole » ou « agriculture » dans le texte de la Partie XIII.

A la suite de la discussion sur la proposition Loucheur-Colliard, dont nous avons parlé plus haut, M. Mahaim, délégué belge, qui avait un instant auparavant fait à cette proposition des objections d'ordre pratique, soucieux sans doute de montrer que ses objections ne visaient pas le principe même de la représentation des intérêts agricoles, proposa un amendement tendant à supprimer à l'article 3, paragraphe 2 du projet (devenu l'article 389, paragraphe 3 du Traité), l'adjectif « *industrial* » avant le mot « *organisations* ».

Le procès-verbal de la séance du 10 février résume le débat en ces termes :

« Après une discussion à laquelle prennent part notamment MM. Vandervelde et Fontaine, et après que sir Malcolm Delevigne eut précisé que le mot anglais « *industrial* » couvre l'agriculture aussi bien que l'industrie, et n'a pas le sens étroit du mot français « industriel », il est décidé de laisser subsister ce mot, mais de mettre en français le mot « professionnelles ». »

L'intention est, cette fois, traduite dans le texte de la Partie XIII. Elle est confirmée par la décision prise par la Commission à la première séance du 28 février, à l'occasion de la discussion qui eut lieu au sujet de la représentation, au sein du Conseil d'administration du Bureau international du Travail, des gouvernements des pays « ayant l'importance industrielle la plus grande », comme le dit la traduction française du texte proposé par la délégation britannique.

M. di Palma Castiglione, délégué italien, ayant demandé si ce texte permettait de tenir suffisamment compte des intérêts des classes ouvrières dans les pays où l'agriculture joue un rôle important, une discussion à laquelle prirent part MM. Vandervelde, Mahaim, Gompers, Barnes, di Palma Castiglione et sir Malcolm Delevigne, aboutit aux conclusions suivantes :

definite explanation of the absence of the words "agricultural" and "agriculture" from the text of Part XIII.

During the discussion on the Loucheur-Colliard proposal, mention of which has been made above, M. Mahaim, the Belgian delegate, raised practical objections against the proposal, but a few moments later, perhaps from an anxiety to make it clear that his objections did not affect the principle that agricultural interests should be represented, M. Mahaim proposed as an amendment that the adjective "industrial" before the word "organisations" should be suppressed in paragraph 2 of Article 3 of the draft (which has become paragraph 3 of Article 389 of the Treaty).

The minutes of the sitting on February 10th give the following résumé of the discussion :

"After a discussion in which M. Vandervelde and M. Fontaine took part, and in the course of which Sir Malcolm Delevingne explained that the English word "industrial" included agriculture as well as industry, and therefore bore a different meaning from the French word "*industriel*", it was decided to leave the word "industrial" in the English text, but to render it by the word "*professionnelles*" in the French text."

The intention, therefore, of the Commission with regard to this particular point has been expressed in the text of Part XIII. It is further established by the decision adopted by the Commission at its first sitting on February 28th as the outcome of a discussion which took place concerning the representation on the Governing Body of the International Labour Office of the Governments of the countries "of the chief industrial importance". These words, which were proposed by the British delegation, were rendered in French by "*ayant l'importance industrielle la plus grande*".

M. di Palma Castiglione, the Italian delegate, asked whether this rendering afforded an adequate opportunity of taking into consideration the interests of the working-classes in countries where agriculture plays an important part, and after a discussion in which M. Vandervelde, M. Mahaim, Mr. Gompers, Mr. Barnes, M. di Palma Castiglione and Sir Malcolm Delevingne took part, the following conclusions were arrived at :

« Le texte proposé et qui vise les Etats présentant une importance « industrielle » considérable n'exclut pas les pays occidentaux dans lesquels l'agriculture fait vivre une forte fraction de la classe salariée. Le texte anglais, étant donné le sens du mot « *industrial* », est clair. Il suffit que la traduction en français soit également explicite. La question est renvoyée au Comité de rédaction. »

Nous appelons l'attention sur cette dernière phrase, qui donne l'explication du fait que le texte de la Partie XIII ne mentionne à aucun moment les travailleurs agricoles. Elle explique parfaitement que si, dans le texte français de certains articles du Traité (Art. 393, 397, 405, 412, 427), le mot « industriel » est employé pour traduire le mot anglais « *industrial* », c'est là exclusivement le résultat d'une difficulté de traduction, et l'interprétation restrictive du mot français « industriel » serait dans ces cas contraire à l'intention exprimée par la Commission.

Toutes les fois qu'il a été possible de traduire plus explicitement le terme anglais « *industrial* » sans modifier le sens des dispositions ou sans alourdir le texte de trop longues périphrases, la Commission ou son Comité de rédaction n'y ont pas manqué. A l'article 389, les mots « *industrial organisations* » ont été traduits par « organisations professionnelles » ; de même, à l'article 409, les mots « *industrial associations* » ont été traduits par « associations professionnelles » ; à l'article 396, l'expression « *industrial life and labour* » est devenue en français « condition des travailleurs et du régime du travail », et les mots « questions ouvrières », ont traduit, à l'article 397, l'expression « *questions of industry and employment* ». Il faut donc en conclure que partout où les mots français « industrie » ou « industriel » traduisent les mots anglais « *industry* » et « *industrial* », c'est qu'il y a eu impossibilité matérielle de traduire autrement.

“The text as proposed, which referred to States of the greatest industrial importance, did not exclude the Western countries, in which a large proportion of the wage-earning classes were employed in agriculture. The English version, taking into account the meaning of the word ‘industrial,’ was clear. It would be satisfactory if the French translation were made equally explicit. The question was referred to the Drafting Committee.”

The last sentence of this quotation deserves attention because it explains why no mention is made anywhere in Part XIII of agricultural workers. The clear explanation which it gives is that the rendering of the English word “industrial” by “*industriel*” in the French version of certain Articles of the Treaty (Articles 393, 397, 405, 412, 427) is solely the result of a difficulty in translation, and that a limitative interpretation of the French word “*industriel*” would in such instances be contrary to the intention expressed by the Commission.

Whenever it was possible to give a more explicit rendering of the English word “industrial” without changing the meaning of the provisions concerned or burdening the text with cumbersome periphrases, the Commission or its Drafting Committee did not fail to seize the opportunity. For example, in Article 389 the words “industrial organisations” were translated by “*organisations professionnelles*”. Similarly in Article 409, the words “industrial associations” were translated by “*associations professionnelles*”. The expression “industrial life and labour” in Article 396 was rendered in French by “*conditions des travailleurs et du régime du travail*”, and the words “questions of industry and employment” in Article 397 were rendered by “*questions ouvrières*”. It must therefore be concluded that wherever the English words “industry” and “industrial” are rendered by the French words “*industrie*” or “*industriel*”, it was materially impossible to provide another rendering.

II. — *Conférence de la Paix.*

La Conférence de la Paix a manifesté avec la même clarté son intention de comprendre les questions de travail agricole dans le domaine de l'Organisation internationale du Travail.

Au cours de la discussion sur le rapport de la Commission à la séance de la Conférence de la Paix du 11 avril 1919, M. Barzilai, délégué italien, fit la déclaration suivante :

« Je me félicite que l'Italie, d'accord avec la grande République américaine, ait porté devant la Commission une proposition reconnaissant la nécessité d'une législation sociale concernant les travailleurs de la terre. Cette proposition n'ayant pas réuni la majorité des deux tiers des votants, n'a pas pu être inscrite dans la Charte du Travail, mais elle a trouvé l'unanimité des votants pour en reconnaître la haute portée, ceux qui ont voté contre ayant déclaré qu'ils l'avaient fait seulement parce qu'ils jugent les travailleurs agricoles suffisamment protégés par les dispositions générales concernant tous les ouvriers. »

La question de la compétence était ainsi nettement posée. A l'unanimité, la Conférence approuva le projet de convention créant l'Organisation permanente du Travail, sans qu'aucun des membres de la Conférence ait formulé d'objection au sujet de l'interprétation qui venait d'en être donnée par M. Barzilai.

La Conférence a eu d'ailleurs l'occasion de formuler sa manière de voir d'une façon plus précise dans sa séance du 28 avril, au cours de laquelle elle a arrêté le texte de l'article 427. Elle a en effet apporté au texte de cet article une modification qui répond uniquement au désir de le rendre applicable aux travailleurs de l'agriculture.

Sir Robert Borden avait proposé un amendement au texte présenté par la Commission tendant principalement à l'adjonction d'un préambule. Dans ce préambule les mots

II. — *The Peace Conference.*

In the same way the Peace Conference has made abundantly clear its intention to include questions relating to agricultural labour within the scope of the International Labour Organisation.

During the discussion on the Report of the Commission at the sitting of the Peace Conference on April 11th, 1919, M. Barzilai, the Italian Delegate, made the following statement :

"I am very glad that Italy, in agreement with the great American Republic, brought before the Commission a proposal recognising the necessity for social legislation for workers on the land. This proposal could not be inserted in the Labour Charter, because it failed to obtain a majority of two-thirds of the votes cast, but it secured a unanimous recognition by all the members who voted at the Commission of the great importance of the question involved ; for even those who voted against the proposal stated that they did so simply because in their opinion agricultural workers were adequately protected by the general provisions regarding all workers." ¹⁾

This statement definitely raised the question of competence. No objections, however, were made by any of the representatives at the Conference against the interpretation given by M. Barzilai, and the Conference unanimously approved the draft Convention setting up the Permanent Labour Organisation.

A further occasion on which the Conference had an opportunity of more clearly declaring its standpoint occurred at the sitting of the Conference on April 28th. It was at this sitting that the text of Article 427 was definitely settled by the Conference, as amended by a proposal which is intended solely to meet the desire that this Article should be made applicable to agricultural workers.

Sir Robert Borden had proposed that the text submitted by the Commission should be amended, chiefly by the addition to it of a preamble. In this preamble the words "industrial

1) Translated from the French by the International Labour Office.

« *industrial wage-earners* » avaient été traduits en français par « salariés industriels ». M. Vandervelde, tout en appuyant l'amendement de sir Robert Borden, fit la déclaration suivante :

« Le texte français, à la ligne 2, parle de « salariés industriels ». D'accord avec M. Fontaine, Directeur de l'Office du Travail en France, je propose de dire « travailleurs salariés », car il a toujours été entendu, pendant les travaux de la Commission, que la législation internationale du travail devrait s'appliquer aussi bien aux salariés de l'agriculture qu'aux salariés de l'industrie. C'est d'ailleurs la portée du texte anglais. »

C'est à la suite de cette déclaration que la Conférence approuva à l'unanimité l'article 427 avec la modification proposée par M. Vandervelde.

L'intention des auteurs du Traité apparaît très clairement non seulement dans les débats qui ont précédé la rédaction de la Partie XIII, mais aussi dans les négociations avec l'Allemagne et la Hongrie.

C'est ainsi que dans une communication adressée au comte Brockdorff-Rantzau, Ministre des Affaires étrangères d'Allemagne, qui, dans une note du 22 mai 1919, avait exprimé l'avis que le système consistant à accorder aux gouvernements deux voix dans les Conférences internationales du Travail était contraire aux principes démocratiques, M. Clémenceau, Président de la Conférence de la Paix, reprenant les raisons qui avaient motivé en grande partie, à la Commission de législation et à la Conférence de la Paix, l'attribution de deux délégués aux gouvernements, précisait que ce système aurait notamment pour effet de permettre l'introduction dans les délégations, de représentants de l'agriculture. « Il convient de rappeler, disait-il, que dans beaucoup d'Etats, un très grand nombre de travailleurs s'emploient dans l'agriculture et ne sont pas, en général, groupés en associations professionnelles. Il semble donc tout particulièrement indiqué que leurs gouvernements représentent leurs intérêts au sein de la Conférence. »

wage-earners" have been rendered in French by "*salariés industriels*". M. Vandervelde, in supporting the amendment proposed by Sir Robert Borden, made the following statement :

"Line 2 of the French version mentions '*salariés industriels*'. In agreement with M. Fontaine, Director of Labour in France, I propose to substitute '*travailleurs salariés*'; for it was always understood at the meetings of the Commission that international labour legislation should apply to agricultural wage-earners as well as to industrial wage-earners. This moreover, is the signification of the English version."¹)

This statement was followed by the Conference *unanimously* adopting Article 427 as amended by M. Vandervelde.

The intention of the framers of the Treaty is very clearly revealed not only in the discussions which led up to the drafting of Part XIII but also in the negotiations with Germany and Hungary.

For example, in a communication addressed to Count Brockdorff-Rantzau, German Minister for Foreign Affairs, who in a note dated May 22nd, 1919, had expressed the opinion that the system by which Governments were given two votes at the International Labour Conferences was contrary to democratic principles, M. Clémenceau, President of the Peace Conference, outlined the reasons which, both at the Labour Legislation Commission and at the Peace Conference, had to a great extent determined the allocation of two delegates to the Governments, and explained that this method would afford an opportunity for the inclusion of agricultural representatives in the national delegations.

M. Clémenceau wrote :

"It may be recalled that a great number of workers in many States are employed in agriculture and are not generally included in industrial organisations. It would therefore seem to be specially indicated that their Governments should represent their interests at the Conferences."¹)

1) Translated from the French by the International Labour Office.

De même, pendant les négociations du Traité de Trianon, les délégués des Puissances alliées et associées eurent l'occasion de préciser à ce point de vue l'interprétation de la partie du Traité intitulée « Travail ». Dans une lettre adressée le 12 février 1920, au nom de la délégation hongroise, le comte Apponyi disait :

« Nous pensons bien interpréter les stipulations du projet, en supposant qu'elles ne se rapportent qu'aux travailleurs industriels. Ainsi, à différents points de vue (par exemple, les heures de travail, les limites d'âge), les stipulations en question ne sauraient être appliquées au travail agricole, étant donné qu'il diffère essentiellement, quant à sa nature et à ses besoins, du travail industriel. »

La réponse est formelle. En voici le texte :

« En ce qui concerne l'interprétation donnée par la deuxième remarque des stipulations de la Partie XIII du Projet, considérées comme ne se rapportant qu'aux travailleurs industriels — cette interprétation n'est exacte que pour une part. L'Organisation permanente internationale du Travail *visé tous les travailleurs* et peut proposer des projets de convention internationale ou des recommandations s'appliquant à l'industrie, au commerce, ou à l'agriculture.

« Non seulement la teneur du préambule souligne la portée universelle de l'Organisation permanente internationale du Travail, mais le texte même des statuts ne comporte aucune restriction, aucune limitation, aucune définition. »

Puis, après un passage indiquant que les décisions de la première session de la Conférence internationale du Travail tenue à Washington corroborent cette thèse, la note ajoute :

« Il est exact que la section 2 de la Partie XIII « principes généraux » ne s'applique pas tout entière *de plano* à toute espèce de travail.

« Mais, sans contestation possible, l'Organisation permanente internationale peut étudier et proposer des

Similarly, during the negotiations of the Treaty of Trianon, the Allied and Associated Powers had occasion to explain from the same standpoint the interpretation to be given to the Labour Part of the Treaty. In a letter of February 12th, 1920, Count Apponyi, in the name of the Hungarian Delegation, wrote :

"In our opinion the provisions of the draft are to be interpreted as applying only to industrial workers. The provisions in question could not, from different points of view (*e.g.* hours of work, minimum age), be applied to agricultural labour, in view of the inherent differences between the nature and requirements of labour in agriculture and those of industrial labour." ¹⁾

The reply, which is as follows, is very clear :

"With regard to the interpretation, contained in the second statement, of the provisions of Part XIII of the draft, which are considered as affecting industrial workers only, this interpretation is only partially correct. The Permanent Labour Organisation is concerned with *all workers* and may propose draft international Conventions or Recommendations applying to industry, commerce or agriculture.

"Not only does the Preamble emphasise the comprehensiveness of the Permanent Labour Organisation, but the Articles themselves are in no way restricted, limited or defined." ¹⁾

A paragraph follows indicating that the decisions of the First Session of the International Labour Conference held at Washington corroborate this point of view, and then the note continues :

"It is true that the whole of Section 2 of Part XIII ('General Principles') does not apply directly to every class of labour.

"It cannot, however, be questioned but that the Permanent International Organisation can prepare and

1) Translated from the French by the International Labour Office.

projets de conventions comportant une réglementation du travail agricole, projets qui seraient soumis, comme les autres, en vertu des Statuts, à l'application et à la ratification des autorités compétentes de chaque pays.»

III. — Fonctionnement de l'Organisation internationale du Travail.

Le fonctionnement de l'Organisation internationale du Travail et l'attitude adoptée, tant par la Conférence et par le Conseil d'administration du Bureau que par les gouvernements des Membres, ont d'ailleurs confirmé, dans la pratique, l'opinion clairement exprimée par la Commission de la législation internationale du Travail et par la Conférence de la Paix.

Dans maintes circonstances, depuis sa création, les Membres de l'Organisation internationale du Travail auraient eu l'occasion d'émettre des doutes sur sa compétence en matière agricole, soit dans les sessions de la Conférence, soit dans celles du Conseil d'administration.

Or, non seulement en aucune circonstance une contestation n'a été élevée sur cette compétence, mais au contraire un grand nombre d'actes officiels en impliquent la reconnaissance complète.

Tout d'abord, à la première session de la Conférence internationale du Travail (20^{me} séance), le rapporteur de la Commission du chômage, en présentant à la Conférence un projet de convention concernant le chômage, déclarait que dans l'opinion de la Commission ce projet devait s'appliquer aux travailleurs de l'agriculture au même titre qu'aux autres catégories de travailleurs.

A la même session (25^{me} séance) la Conférence accueillait une motion de M. Crawford, délégué ouvrier de l'Afrique du Sud, tendant à inscrire les questions relatives au travail agricole à l'ordre du jour d'une prochaine conférence, et cette motion recueillait 42 voix contre 14. A cette occasion, certains délégués, notamment M. Arthur Fontaine, qui avait été secrétaire général de la Commission de législation

propose Draft Conventions regulating agricultural labour, Draft Conventions which would, like any others, be submitted to the competent authorities in each country for examination and ratification, as provided by the Articles of Part XIII." ¹⁾

III. — Working of the International Labour Organisation.

The working of the International Labour Organisation and the attitude adopted by the Conference and the Governing Body of the Office, as well as by the Governments of the States Members of the Organisation, have given practical confirmation of the opinion clearly expressed by the Commission on International Labour Legislation and by the Peace Conference.

Since the creation of the International Labour Organisation, many occasions have arisen either at sessions of the Conference or at sessions of the Governing Body, on which Members of the Organisation could have questioned the competence of the Organisation in agricultural matters.

Not only, however, has no objection been raised at any time against the competence of the Organisation, but, on the contrary, a great number of official acts imply that its competence is fully recognised.

For example, the rapporteur of the Unemployment Commission at the First Session of the International Labour Conference (20th sitting), in submitting to the Conference a Draft Convention concerning Unemployment, stated that, in the opinion of the Commission, this Draft Convention should apply to agricultural workers in the same way as to other classes of workers.

Again, the same session of the Conference (25th sitting) accepted by 42 votes to 14 a resolution proposed by Mr. Crawford, South African workers' delegate, to the effect that questions relating to agricultural labour should be included in the agenda of a future Conference; and on this occasion, certain delegates, including M. Arthur Fontaine, who was Secretary-General of the Commission on International

¹⁾ Translated from the French by the International Labour Office.

internationale du Travail, et M. di Palma Castiglione, qui avait été membre à la Commission, rappelèrent que la Commission du Travail avait attaché une importance toute particulière aux questions agricoles.

C'est en s'inspirant du vœu émis par la Conférence à sa session de Washington à l'occasion du vote de la motion Crawford que le Conseil d'administration du Bureau international du Travail décida au cours de sa troisième session (mars 1920) d'inscrire un certain nombre de questions concernant la condition des travailleurs agricoles à l'ordre du jour de la troisième session de la Conférence.

Plus récemment, au cours de sa dixième session, le Conseil d'administration a décidé d'instituer auprès du Bureau une Commission paritaire agricole dont les membres doivent être désignés à la prochaine session.

La Conférence qui s'était prononcée formellement à Washington ne s'est pas déjugée à Genève. Saisie de la demande du Gouvernement français tendant à rayer les questions agricoles de son ordre du jour pour raison d'inopportunité, elle a, par 74 voix contre 20, voté une résolution affirmant sa compétence et adopté ensuite trois projets de convention et sept recommandations visant la protection des travailleurs agricoles. Cette décision ne pouvait d'ailleurs surprendre personne, puisque aucun des Etats membres de l'Organisation n'avait, dans ses réponses aux questionnaires que le Bureau avait envoyés en vue de l'élaboration des projets à soumettre à la Conférence, soulevé la question de compétence et que les réponses avaient, d'une manière à peu près générale, été favorables à l'établissement d'une réglementation.

* * *

En présentant les quelques observations qui précèdent, nous nous sommes bornés à donner un exposé sommaire des faits qu'il nous paraissait essentiel de porter à la connaissance du Conseil avant qu'il prît sa décision. Nous nous

Labour Legislation, and M. di Palma Castiglione, who was a Member of that Commission, reminded the Conference that the Labour Commission had attached particular importance to agricultural questions.

This acceptance of Mr. Crawford's resolution by the Washington International Labour Conference gave expression to a desire of that Conference which was a determining factor in the decision adopted by the Governing Body at its third session (March 1920) to include in the Agenda of the third session of the Conference a number of questions relating to conditions of work of agricultural workers.

It may be added that, at its tenth session held recently, the Governing Body decided to constitute a Joint Agricultural Commission to co-operate with the Office, and that it will proceed at its next session to appoint the members of this Commission.

If, however, the Washington Conference distinctly expressed its opinion on the question, the Geneva Conference did not reverse its judgment. The French Government had requested that, on grounds of expediency, the agricultural items on the agenda of the Geneva Conference should be withdrawn. This request was considered by the Conference, which, by 74 votes to 20, passed a resolution affirming its competence to deal with agricultural questions and later adopted three Draft Conventions and seven Recommendations concerning the protection of agricultural workers. This decision of the Conference, however, could not surprise anyone, since not one of the States Members of the Organisation had raised the question of competence in its replies to the questionnaires issued by the Office for the purpose of facilitating the preparation of drafts to be submitted to the Conference. In fact, the replies of the Governments were on the whole in favour of the establishment of regulation.

* * *

The above observations have been limited to a summarised statement of the facts which it seemed essential to bring to the notice of the Council before it takes its decision. No attempt has been made to deal with the main question at

sommes abstenus d'entrer dans le fond même du débat, sur lequel nous pensons que le Conseil n'est pas appelé lui-même à se prononcer. C'est seulement si le Conseil décide de donner suite à la demande du Gouvernement français et de saisir la Cour permanente de Justice internationale qu'il conviendra de reprendre en détail une argumentation juridique.

Nous n'avons pas considéré, d'autre part, que les observations qui nous étaient demandées devaient porter sur le sens de la décision à prendre par le Conseil, auquel seul il appartient évidemment de statuer sur la demande qui lui a été soumise. Toutefois, nous avons estimé qu'il nous était impossible de laisser ignorer au Conseil, au moment où il est appelé à prendre une décision d'une telle importance, la conclusion qui nous paraît se dégager avec une égale netteté des travaux préparatoires de l'établissement de la Partie XIII et de plus de deux années de fonctionnement de l'Organisation internationale du Travail qu'elle a créée.

Il appartient, dans ces conditions, au Conseil de la Société des Nations d'apprécier si la demande du Gouvernement français doit être prise en considération et de décider s'il y a vraiment lieu de saisir la Cour permanente de Justice internationale.

Pour copie conforme :

(Signé) VAN HAMEL,
Directeur de la Section juridique.

issue, because we consider that the Council itself is not called upon to express its opinion thereon. If, however, the Council decides to refer the question to the Permanent Court of International Justice, as requested by the French Government, it will then be desirable to present the legal aspect of the case in more detail.

Moreover, we do not consider that, in the observations which we have been asked to furnish, any reference should be made to the nature of the decision which the Council should adopt. It is clear that the Council and the Council only must deal with the request made to it. At the same time, we think it impossible that the Council, which is called upon to decide on a question of such great importance, should not be informed of the very clear conclusion which in our opinion is to be drawn from the preparatory work which preceded the adoption of Part XIII of the Treaty, as well as from more than two years' working of the International Labour Organisation, which Part XIII created.

Such being the case, it is for the Council of the League of Nations to determine whether the request of the French Government should be taken into consideration and to decide whether it is really desirable to refer the question raised to the Permanent Court of International Justice.

Certified true copy :

(Signed) VAN HAMEL,
Director, Legal Section.

•

[File F. a. II, No. 10; O. 849.]

THE REGISTRAR OF THE COURT
TO THE SECRETARY-GENERAL OF THE
LEAGUE OF NATIONS.¹⁾

The Hague, May 29th, 1922.

Sir,

By the same mail I have the honour to despatch to you 300 printed copies of the request by the Council that the Court will give an advisory opinion upon a question concerning the competence of the International Labour Organisation, and also of the Council's request that the Court will give an advisory opinion upon the question whether the Workers' Delegate for the Netherlands at the third session of the Labour Conference was nominated in accordance with the provisions of paragraph 3 of Article 389 of the Treaty of Versailles, which requests were transmitted to me for submission to the Court by your letters of May 22nd.

With these requests are printed the relevant resolutions of the Council, adopted on May 12th, 1922.

In conformity with the provisions of Article 73 of the Rules of Court adopted on March 24th, 1922, I have the honour to request you to be good enough to cause the copies in question to be distributed to the Members of the League of Nations, in accordance with the rules prevailing in the Secretariat.

Upon notice being given by a Government of its desire to obtain copies of documents concerning the questions in respect of which an advisory opinion is demanded, I shall have the honour to forward to the Government in question copies of any document such as has not been transmitted exclusively for the information of the Court.

I have the honour to be, Sir, etc.,

(Signed) Å. HAMMARSKJÖLD,
Registrar,

¹⁾ A similar communication was sent to the Governments of States which, though not Members of the League of Nations, are admitted to appear before the Court.

[Dossier F. a II, n° 3 ; O. 844.]

LE GREFFIER DE LA COUR AU PRÉSIDENT DE LA
CONFÉDÉRATION INTERNATIONALE DES
SYNDICATS AGRICOLES, A PARIS. ¹⁾

La Haye, le 30 mai 1922

Monsieur le Président,

La Cour permanente de Justice internationale vient de recevoir du Conseil de la Société des Nations une requête pour un avis consultatif concernant la réglementation internationale des conditions du travail des personnes employées dans l'agriculture.

Aux termes de l'article 73 du Règlement de la Cour, j'ai le devoir de communiquer les questions au sujet desquelles des avis consultatifs sont demandés, aux Organisations internationales susceptibles de fournir des renseignements les concernant.

Dans ces circonstances, j'ai l'honneur de vous transmettre ci-près copie de la requête à laquelle je viens de faire allusion, ainsi que de la Résolution du Conseil de la Société des Nations, aux termes de laquelle la requête fut adressée à la Cour.

Veuillez agréer, etc.

(Signé) Å. HAMMARSKJÖLD,
Greffier.

1) La même lettre a été adressée, *mutatis mutandis*, à :
l'*Internationaler Bund der landwirtschaftlichen Genossenschaften* ;
la Commission internationale d'Agriculture ;
la Fédération internationale des Syndicats chrétiens des Travailleurs
de la Terre ;
la Fédération internationale des Travailleurs de la Terre ;
l'Institut international d'Agriculture, à Rome.

[Dossier F. a. II, n^o 9; O. 843.]

LE GREFFIER DE LA COUR A M.M. LES MEMBRES
DE LA COUR.

La Haye, le 30 mai 1922.

Monsieur le Juge,

J'ai l'honneur de vous informer que le Secrétaire général de la Société des Nations vient de me transmettre, pour être soumises à la Cour, deux requêtes demandant avis consultatif :

a) l'une concernant la compétence de l'Organisation internationale du Travail ;

b) et l'autre concernant l'interprétation de l'article 389, alinéa 3, du Traité de Versailles.

Ces requêtes m'ont été transmises en exécution de résolutions adoptées par le Conseil de la Société des Nations à la date du 12 mai 1922.

Aux termes de l'article 73 du Règlement de la Cour, le Greffier « notifie immédiatement la requête demandant l'avis consultatif aux membres de la Cour ». En conséquence, j'ai l'honneur de vous faire parvenir, ci-joint, trois copies¹⁾ de la requête et des résolutions mentionnées ci-dessus. Il sera procédé aussitôt que possible à la distribution des autres documents cités dans la requête.

Veuillez agréer, etc.

Le Greffier de la Cour :

(Signé) Å. HAMMARSKJÖLD.

1) Voir deuxième Partie, n^o 1, pages 36 à 41.

30.

[File F. a. II, No. 9; O. 843.]

THE REGISTRAR OF THE COURT TO THE MEMBERS
OF THE COURT.

The Hague, May 30th, 1922.

Sir,

I am in receipt of two letters from the Secretary-General of the League of Nations transmitting to me, for submission to the Court, requests for advisory opinions concerning :

(a) A point with regard to the competence of the International Labour Organisation, and

(b) A point with regard to the interpretation of Article 389, paragraph 3, of the Treaty of Versailles.

These requests were transmitted to me under resolutions passed by the Council of the League of Nations on May 12th, 1922.

According to Article 73 of the Rules of Court, the Registrar shall forthwith give notice to the members of the Court of any request for an advisory opinion.

In these circumstances, I have the honour to transmit herewith copies ¹⁾ of the requests and the resolutions referred to above.

Copies of the documents mentioned in the requests will be distributed as soon as possible.

I beg to remain, etc.,

(Signed) Å. HAMMARSKJÖLD,
Registrar.

¹⁾ See Part II, No. 1, pages 36 to 41.

31.

[Dossier F. a. II, n^o 42; I. 803.]

LE PRÉSIDENT DE LA COMMISSION INTERNATIONALE
D'AGRICULTURE AU GREFFIER DE LA COUR.

Paris, le 8 juin 1922.

Monsieur,

Par votre lettre en date du 30 mai, vous me demandez l'avis de la Commission internationale d'Agriculture relativement à la compétence de l'Organisation internationale du Travail en ce qui concerne la réglementation du travail des personnes employées dans l'agriculture.

Je m'empresse de vous prévenir que votre demande sera soumise à la Commission dans sa réunion du 26 juin courant. Je m'empresserai, après cette réunion, de vous transmettre son avis.

Veillez agréer, Monsieur, l'assurance de ma très haute considération.

(Signé) J. MÉLINE.

[Dossier F. a. II, n° 45; I. 892.]

LE PRÉSIDENT DU SYNDICAT CENTRAL DES AGRICULTEURS DE FRANCE AU VICE-PRÉSIDENT DE LA COUR.

Paris, le 8 juin 1922.

Monsieur,

J'ai l'honneur de vous exposer que, dès la première heure, le Syndicat central s'est préoccupé des conséquences qu'entraînerait pour l'agriculture française la mise à l'ordre du jour de la Conférence internationale du Travail des questions se rattachant aux conditions du travail agricole.

Lorsque le Gouvernement français décida de porter le débat devant la Haute Cour de Justice Internationale, nous avons, de nouveau, mis à l'étude cette importante question, désireux de justifier devant cette haute juridiction la protestation du Syndicat central contre toute ingérence du Bureau international du Travail dans la réglementation du travail agricole.

Notre travail se poursuivait lorsque la Société des Agriculteurs de France nous a communiqué un rapport présenté par une personnalité d'une compétence incontestable: M. Charles Dupuis, Membre de l'Institut.¹⁾ Ce rapport répondant pleinement à nos vues, nous avons décidé de nous y rallier afin de bien prouver que toutes les grandes Associations agricoles invoquent unanimement les mêmes raisons contre le projet de réglementation internationale du travail agricole. Nous vous serions reconnaissants de vouloir bien joindre la protestation du Syndicat central à celles des autres Groupements.

Veuillez agréer, etc.

(Signé) [Illisible]
Président.

1) Voir page 545.

33.

[Dossier F. a. II, n^o 20; I. 819.]

LE PRÉSIDENT DU «INTERNATIONALER BUND DER
LANDWIRTSCHAFTLICHEN GENOSSENSCHAFTEN »
AU GREFFIER DE LA COUR.

Berlin S.W. 11, den 9ten Juni 1922.

Auf Schreiben vom 30. Mai.

Auf die dortige Anfrage betreffend Gutachten zur internationalen Regelung der Arbeitsbedingungen der in der Landwirtschaft beschäftigten Personen, erlaube ich mir mitzuteilen, dass die Tätigkeit des Internationalen Bundes nur auf rein wirtschaftlichem Gebiet liegt. Ich bin daher nicht in der Lage, ein entsprechendes Gutachten abzugeben.

Der Vorsitzende :

(g.) [*Illisible*]

Regierungsrat.

34.

[File F. a. II, No. 21; I. 823.]

HIS BRITANNIC MAJESTY'S MINISTER AT THE
HAGUE TO THE REGISTRAR OF THE COURT.

British Legation,
The Hague, June 12th, 1922.

Sir,

His Majesty's Principal Secretary of State for Foreign Affairs has informed me that His Majesty's Government have

decided to be legally represented at the hearing of the two cases affecting the International Labour Organisation which have been referred to the Permanent Court of International Justice and are to be taken at the meeting of the Court on the 15th instant.

His Majesty's Attorney-General, accompanied by Mr. S. T. Talbot, K.C., Mr. C. W. Lilley and Mr. A. P. Fachiri, will accordingly attend the sitting of the Court on the 15th instant, the date upon which the consideration of these cases is due to begin. The Hon. Clive Lawrence, or Mr. S. P. Low, and Mr. Oswald Allen of the Ministry of Labour, will also be in attendance during the hearing of the cases in question. The Rules of Procedure of the Court do not appear to furnish any guidance as to whether it is necessary that the representatives of His Majesty's Government should be furnished with credentials for this purpose and the Earl of Balfour has requested me to enquire of you whether formal credentials will be required.

I am, etc.,

(Signed) CHARLES M. MARLING.

35.

[File F. a. II, No. 22; O. 960.]

THE REGISTRAR OF THE COURT TO HIS BRITANNIC
MAJESTY'S MINISTER AT THE HAGUE.

The Hague, June 12th, 1922.

Sir,

I have the honour to acknowledge the receipt of your note of to-day, in which you were good enough to inform me that His Majesty's Government have decided to be legally represented at the hearing of the two cases affecting

the International Labour Organisation which have been referred to the Permanent Court of International Justice, and are to be taken at the session of the Court beginning on the 15th instant.

I have duly noted that His Majesty's Attorney General, accompanied by Mr. S. T. Talbot, K.-C., Mr. C. W. Lilley and Mr. A. P. Fachiri, will accordingly attend the sitting of the Court on the 15th instant, and that the Hon. Clive Lawrence, or Mr. S. P. Low, and Mr. Oswald Allen of the Ministry of Labour, will also be in attendance during the hearing of the cases in question.

I shall not fail to take the proper steps in order to reserve seats at the sitting on the 15th instant for these persons.

With regard to your question whether it is necessary that the representatives of His Majesty's Government should be furnished with formal credentials, I have the honour to bring the following to your knowledge:

At the 14th meeting of its preliminary session, the Court had to consider what categories of persons should be allowed to plead before the Court. As a result of the discussion which took place on this question, the Court agreed that no rule limiting the right of pleading before the Court should be introduced into the Rules of Court, and that consequently any person appointed by a State to represent it should be admitted by the Court.

Under these conditions, I have the honour to state that no formal credentials will be required, but that the persons representing His Majesty's Government before the Court should be able to produce documents showing that they have been duly appointed for the purpose.

I have the honour, etc.,

(Signed) Å. HAMMARSKJÖLD.

36.

[File F. a. II, No. 23; I. 847.]

HIS BRITANNIC MAJESTY'S MINISTER AT THE
HAGUE TO THE REGISTRAR OF THE COURT.

British Legation,
The Hague, June 15th, 1922.

Sir,

With reference to your letter of the 12th instant, I transmit herewith letters ¹⁾ which have been addressed to the Right Honourable Sir Ernest M. Pollock and other British Delegates who have been instructed to assist him, certifying that they have been appointed by His Majesty's Government to attend the session of the Permanent Court of International Justice commencing to-day, the 15th June.

Sir Ernest M. Pollock and his assistants would be glad if you would be so good as to return them their letters in due course.

I am, Sir, etc.,

(Signed) CHARLES M. MARLING.

1) Not reproduced.

[File F. a. II, Nos. 26 to 34, O. 997,
O. 1001, O. 1003 to O. 1008, O. 1012.]

37.

TELEGRAM FROM THE REGISTRAR OF THE COURT
TO THE SECRETARY OF STATE,
WASHINGTON, D.C., U.S.A.

The Hague, June 15th, 1922.

Reference my letter May thirtieth ¹⁾ stop Court decided to-day hear in public representatives of any Government giving Court notice desire be so heard re questions now submitted for advisory opinions stop — HAMMARSKJÖLD, Registrar, Permanent Court International Justice.

1) A similar telegram was sent to the States and Organisations mentioned on page 4.

[File F. a. II, No. 35 ; I. 870].

38.

THE SECRETARY-GENERAL OF THE LEAGUE OF
NATIONS TO THE REGISTRAR OF THE COURT.

Geneva, June 15th, 1922.

Dear Sir,

I am sending you herewith a Memorandum¹⁾ of the French Government, together with Annexes, which I beg should be submitted to the Court, in connection with the request of May 22nd, 1922.

I am also communicating to you a copy of a letter²⁾ received from the French Government, the contents of which were made known to you by telegram to-day.

I have the honour to be, etc.,

For the Secretary-General, :

(Signed) VAN HAMEL,

Director of the Legal Section.

1) See Part III, Section C, Appendix to No. 71, page 540.

2) See Appendix, page 488.

Appendice au N° 38.

LE MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES DE LA RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE AU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE LA SOCIÉTÉ
DES NATIONS.

(C. 412. 1922. V.)

N° 76.

Paris, le 13 juin 1922.

Monsieur le Secrétaire général,

Par votre lettre en date du 29 mai 1922, vous m'avez informé que le Conseil de la Société des Nations avait décidé dans sa dernière session d'adresser à la Cour permanente de Justice internationale une demande d'avis consultatif au sujet de la compétence de l'Organisation internationale du Travail en matière de réglementation des conditions du travail agricole.

Le Conseil d'administration du Bureau international du Travail a eu à examiner dans ses dernières sessions une proposition faite à la troisième Conférence générale du Travail et concernant les moyens d'améliorer la production agricole. Si la question du travail agricole a déjà soulevé de nombreuses protestations en France de la part des membres des Chambres et du monde agricole, une extension encore plus grande de la compétence de l'Organisation du Travail ne manquerait de provoquer, *a fortiori*, au sein des Chambres, des demandes d'explications au Gouvernement. Aussi le Gouvernement français considère comme hautement désirable que la question de la compétence de l'Organisation du Travail en matière agricole soit dès maintenant examinée dans son ensemble par la Cour permanente de Justice internationale. A cet effet, j'ai l'honneur de vous communiquer ci-dessous une demande d'avis complémentaire ainsi formulée : —

« L'examen de propositions tendant à organiser et à développer les moyens de production agricole et l'examen de toutes autres questions de même nature, rentrent-ils dans la compétence de l'Organisation internationale du Travail ? »

Je vous prie de vouloir bien, d'une part, faire au plus tôt toutes les communications nécessaires en vue d'une décision à prendre dès sa prochaine session par le Conseil, sur la transmission de cette demande à la Cour, et, d'autre part, aviser du dépôt de cette demande M. le Président de la Cour permanente de Justice internationale, en lui demandant s'il ne paraîtrait pas opportun à la Cour de surseoir provisoirement à l'étude de la première demande afin d'examiner dans son ensemble — si le Conseil donne suite à la demande complémentaire, — la compétence de l'Organisation internationale du Travail en matière agricole.

Par votre lettre du 19 mai 1922, vous me demandiez si le Gouvernement français désirait présenter des observations sur la demande d'avis adressée à la Cour. Je vous envoie ci-inclus un mémoire ¹⁾ concernant à la fois cette première demande et la demande complémentaire déposée aujourd'hui. Je vous serai obligé d'assurer la transmission de ce mémoire à M. le Président de la Cour permanente de Justice internationale.

Veuillez agréer, etc.

(Signé) POINCARÉ.

1) Voir troisième Partie, Section C, Appendice au n° 71, page 540.

39.

[Dossier F. a. II, n^o 37; I. 871.]

LA FÉDÉRATION INTERNATIONALE DES TRAVAILLEURS DE LA TERRE A LA COUR PERMANENTE DE JUSTICE INTERNATIONALE.¹⁾

Utrecht, le 15 juin 1922.

Messieurs,

J'ai l'honneur de vous remercier d'avoir bien voulu me communiquer les demandes aux fins d'avis consultatifs qui ont été transmises à la Cour, ainsi que les résolutions du Conseil de la Société des Nations du 12 mai.

Nous prenons la liberté d'attirer l'attention de la Cour sur les points suivants relatifs à la question de la compétence de l'Organisation internationale du Travail pour la réglementation des conditions de travail imposées aux travailleurs agricoles.

Selon le préambule de la Partie XIII du Traité de Versailles, le Bureau international du Travail a été établi afin de développer la Justice dans la société en améliorant les conditions de travail imposées aux travailleurs ; cette amélioration s'obtiendra particulièrement au moyen de la réglementation des heures de travail et de la protection des femmes et des enfants.

Il est absolument certain que les Hautes Parties contractantes n'ont pas pu avoir l'intention d'exclure de cette Justice sociale les millions d'hommes, de femmes et d'enfants qui sont voués aux travaux agricoles.

Et cependant, c'est ce qui se produirait si l'on décidait que les rédacteurs du Traité n'ont voulu prendre en considération que les intérêts des travailleurs des usines et des manu-

1) Traduction du hollandais, distribuée à MM. les Membres de la Cour.

factures. Dans tous les cas, la rédaction du Traité de Versailles ne se prête pas à une semblable interprétation.

Nous prenons la liberté de rappeler à la Cour une lettre en date du 4 décembre 1920, adressée au Président et au Directeur de l'Union des Paysans suisses, par M. Albert Thomas, Directeur du Bureau international du Travail, dans laquelle on lit ce qui suit :

« Par le Traité de Paix de Versailles et les autres Traités subséquents, les membres du Bureau international du Travail ont pris l'engagement d'améliorer partout les conditions de vie des travailleurs. On ne trouve ni dans le préambule de la Partie XIII, qui énumère les rigueurs, les injustices et les privations auxquelles il s'agit d'apporter remède, ni dans l'article 427, qui définit les principes généraux et les méthodes qui paraissent les mieux propres à inspirer la politique de la Société des Nations, qu'une distinction soit formulée entre les travailleurs industriels et les travailleurs de la terre. Les uns et les autres ont des titres égaux à profiter des bienfaits que le Bureau international du Travail peut être à même d'assurer aux salariés. »

De plus, nous prenons la liberté de citer certains passages d'un discours de M. Jouhaux, un des représentants des travailleurs à la Conférence internationale du Travail à Genève.

Parlant de la question de savoir si la Conférence de Genève est compétente pour s'occuper de la réglementation du travail agricole, M. Jouhaux dit :

« Je tiens à signaler que pendant les discussions qui ont eu lieu à la Commission internationale du Travail qui siégea lors de la Conférence de la Paix, le Gouvernement français lui-même, par la voix de son représentant, M. Loucheur, condamna clairement, le 7 février 1919, l'attitude même qu'il adopte aujourd'hui ; lorsqu'on souleva la question de savoir combien de représentants du Gouvernement français devraient être envoyés à la Conférence, il déclara qu'à son avis il devrait y avoir un représentant pour les intérêts agricoles. L'attitude adoptée par M. Loucheur n'était pas dictée par le désir d'avoir deux représentants gouvernementaux à la Commission, mais

bien par le désir sincère de voir les intérêts agricoles dûment représentés. »

Le 10 février, M. Colliard, Ministre français du Travail, adoptait une attitude toute semblable devant cette même Commission, et je crois que cette attitude est celle qui fut adoptée par tous ceux qui collaborèrent à la rédaction de la partie « Travail » du Traité de Paix. Non seulement ils admirent que les intérêts agricoles devraient être représentés, mais ils furent aussi d'avis que ces intérêts devraient être discutés par le Bureau international du Travail et entraient dans les limites de sa compétence.

Il ne suffit pas que le Gouvernement français ouvre une controverse académique sur cette question. Il faut que la Conférence prenne une décision.

Au cours des discussions qui eurent lieu à la Conférence de la Paix, M. Vandervelde, dans un discours public, expliqua que les ouvriers agricoles étaient compris dans l'expression « travailleurs industriels », et il n'y eut pas une seule voix qui s'élevât pour mettre en doute cette interprétation.

Pour donner un autre exemple de l'attitude que le Gouvernement français a autrefois adoptée, concernant cette question, je citerai partie d'une lettre adressée par M. Clémenceau à la délégation allemande à la Conférence de la Paix. Il écrit :

« Il faut remarquer qu'un grand nombre de travailleurs sont employés dans l'agriculture et qu'ils ne sont pas en général représentés par les organisations syndicales. Il semble donc à désirer que les gouvernements prennent les mesures nécessaires pour que les intérêts des travailleurs de la terre soient complètement représentés à la Conférence. »

Ceci semble établir l'attitude primitivement adoptée par le Gouvernement français et fournir une solution à la question aujourd'hui soulevée par le Gouvernement français relativement à la compétence de cette Conférence pour s'occuper des problèmes en question.

Les citations précédentes démontrent clairement, à notre avis, qu'en rédigeant le Traité de Paix, l'on n'avait point l'intention de restreindre la compétence du Bureau interna-

tional du Travail aux questions affectant exclusivement les travailleurs des usines et des manufactures.

Les travailleurs agricoles n'auraient pas pu envisager d'autre solution, d'autant moins que la guerre a démontré suffisamment à quel point la question de l'alimentation, qui n'est autre que celle du produit des travaux agricoles, jouait un rôle capital dans la vie des nations.

A notre avis, la production alimentaire serait, dans un délai plus ou moins long, affectée de manière regrettable si les travailleurs agricoles se trouvaient, par comparaison avec les autres travailleurs, placés dans une position évidemment désavantageuse en ce qui regarde les conditions du travail et la législation sociale. Il en résulterait un certain dégoût du travail. De plus, dès qu'une renaissance de l'activité industrielle se produirait, les travailleurs se porteraient vers les centres industriels, occasionnant ainsi un manque de main-d'œuvre agricole qui causerait un préjudice, non seulement à l'agriculture même, mais aussi à la communauté tout entière.

Il est donc essentiel, au point de vue social, que les intérêts des travailleurs agricoles soient pris en considération dans les conventions internationales réglant les heures de travail, s'occupant de la protection des femmes et des enfants, etc.

Même en supposant que les considérations que nous venons d'énoncer ne puissent pas affecter les décisions de la Cour touchant la compétence du Bureau international du Travail en matière de règlement des conditions de travail des travailleurs de la terre, nous avons la ferme confiance que la Cour, se fondant sur des motifs purement juridiques, prendra une décision favorable.

Nous avons l'honneur, etc.

Au nom du Comité exécutif de la Fédération internationale des Travailleurs de la Terre :

(Signé) P. HIEMSTRA,
Secrétaire.

40.

[Dossier F. a. II, n^o 43; I. 885.]

M. PINOT, MEMBRE DU CONSEIL D'ADMINISTRATION
DU BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL,
AU PRÉSIDENT DE LA COUR.

Paris, le 17 juin 1922.

Monsieur le Président,

Je viens de voir dans les informations publiées par la presse française, que M. le Directeur du Bureau international du Travail aurait fait parvenir à la Cour permanente de Justice internationale un mémorandum sur la compétence de l'Organisation internationale du Travail en matière agricole, à l'occasion de la demande d'avis adressée à la Cour, sur cette question, par le Gouvernement français.

J'ignore si ce mémoire est le même que celui qui a été distribué au Conseil d'administration du B. I. T. lors de sa session d'avril dernier à Rome, et qui avait été envoyé préalablement par le Directeur au Secrétariat général de la Société des Nations en réponse à la demande de documentation qui avait été adressée au B. I. T. par le Conseil exécutif de la Société.

Quoi qu'il en soit, je crois devoir vous signaler la protestation que j'ai élevée à la session de Rome du Conseil d'administration, le 7 avril, non seulement contre le caractère tendancieux de cette brochure sur la « compétence de l'Organisation internationale du Travail dans les questions du travail agricole », mais encore contre son envoi, alors que le Conseil d'administration du B. I. T. n'avait pas été appelé à se prononcer sur ce texte, ni sur la réponse qu'il convenait de faire à la demande qui lui avait été adressée par le Secrétariat général de la Société des Nations.

Ainsi que je l'ai demandé à Rome, ma protestation figure au procès-verbal de cette séance du Conseil et elle a dû vous être transmise par les soins de la Société des Nations.

Le représentant du Gouvernement français au Conseil s'est d'ailleurs associé à mon intervention en ajoutant que le Bureau aurait dû pour le moins exposer les deux thèses en présence.

Il convient enfin d'ajouter que, le 1er mars 1922, le Gouvernement anglais avait adressé au Directeur du B. I. T. un mémoire dans lequel il exposait ses vues sur la communication de documents par le Bureau à la Cour de Justice. Dans ce mémoire, le Gouvernement anglais demande en particulier que les informations présentées par le Bureau ne constituent qu'un exposé objectif des faits, qui ne soit vraisemblablement pas contesté par l'une quelconque des parties engagées, directement ou indirectement, dans la procédure, et que « toutes les déclarations du Bureau soient présentées par écrit à la Cour et préalablement approuvées par le Conseil d'administration ».

Or, le Conseil n'a pas plus été tenu au courant en temps utile de la demande de la Société des Nations que des modifications qui ont pu être apportées ultérieurement au mémoire du Directeur.

Dans ces conditions, il m'a paru nécessaire, en ma qualité de membre patronal du Conseil d'administration, d'attirer votre attention et celle de la Cour, Monsieur le Président, sur le caractère et sur la valeur qu'il y a lieu d'attribuer au mémorandum qui a pu vous être remis. En aucune façon, il ne saurait être considéré comme présentant l'opinion du Conseil d'administration du B. I. T. ; il ne peut exprimer que le sentiment personnel du Directeur du Bureau.

Je vous prie d'agréer, etc.

(Signé) PINOT.

41.

[Dossier F. I. 2, n^o 45; O. 1031.]

LE GREFFIER DE LA COUR AU MINISTÈRE DES
AFFAIRES ÉTRANGÈRES DE LA RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE.

La Haye, le 17 juin 1922.

Le Greffier de la Cour permanente de Justice internationale présente ses compliments au Ministère des Affaires étrangères et, en vertu d'une décision de la Cour, qui étudie en ce moment la question à elle soumise pour avis consultatif par le Conseil de la Société des Nations, relative à la compétence de l'Organisation internationale du Travail en matière agricole, a l'honneur de le prier de lui faire parvenir, si cela est possible, les procès-verbaux et tous autres documents préparatoires de la Commission du Travail de la Conférence de la Paix.

La Cour permanente de Justice internationale estime que ces documents lui sont nécessaires pour l'examen de la demande pour avis consultatif mentionnée ci-dessus.

Le Greffier de la Cour saisit cette occasion pour renouveler au Ministère des Affaires étrangères les assurances de sa plus haute considération.

42.

[Dossier F. a. II, n^o 63; I. 923.]

LE PRÉSIDENT DE L'INSTITUT INTERNATIONAL
D'AGRICULTURE AU PRÉSIDENT DE LA COUR.

Rome, le 19 juin 1922.

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous accuser réception de votre lettre du 30 mai écoulé, dont je vous remercie, ainsi que de votre télégramme du 15 de ce mois.

Je m'empresse de vous envoyer ci-joint les documents susceptibles de vous intéresser, en attirant particulièrement votre attention sur l'article 9 de la Convention de 1905, ainsi que sur les discussions de l'Assemblée générale de 1920, et du Comité permanent de 1921 et 1922.

En ce qui concerne l'invitation que vous nous adressez de nous présenter directement devant la Cour pour exposer nos raisons, nous croyons que la documentation que nous vous envoyons est suffisante, et nous n'aurions rien à y ajouter.¹⁾

Veuillez agréer, etc.

Le Président:

(Signé) E. PANTANO.

43.

[Dossier F. a. II, n° 64; I. 939.]

LE DIRECTEUR DU BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL AU GREFFIER DE LA COUR.

Genève, le 19 juin 1922.

Monsieur le Greffier,

Par un télégramme en date du 16 juin, dont j'ai eu l'honneur de vous accuser réception le jour même, vous avez bien voulu me faire connaître que la Cour permanente de Justice internationale avait décidé d'entendre en séance publique les représentants de tout gouvernement ou de toute organisation internationale ayant notifié à la Cour, avant le 23 courant, son désir d'être entendu au sujet des questions soumises à la Cour pour avis consultatif.

1) Documents non reproduits.

En vous remerciant très vivement de cette communication, j'ai l'honneur de vous adresser la notification prévue par la décision du 15 juin, en ce qui concerne la question relative au paragraphe 3 de l'article 389. Cette notification doit être considérée également comme faite en ce qui concerne la question relative à la compétence de l'Organisation internationale du Travail en matière agricole. Toutefois, pour cette dernière question, dont la Cour a déclaré avoir l'intention de s'occuper en dernier lieu, je crois devoir réserver la possibilité d'examiner, au moment voulu, s'il est opportun pour le Bureau international du Travail de faire usage de la faculté qui lui a été accordée d'être entendu par la Cour.

J'ai, d'autre part, l'honneur de vous faire connaître que le Bureau international du Travail sera représenté auprès de la Cour permanente de Justice internationale soit par moi-même, en ma qualité de Directeur du Bureau international du Travail, soit par M. José de Vilallonga, conseiller juridique du Bureau. M. de Vilallonga se tiendra en permanence à La Haye durant le temps de la session de la Cour. Son domicile se trouvera à l'Hôtel Paulez à La Haye, où pourront être adressées les communications destinées au Bureau international du Travail.

Veuillez agréer, etc.

Le Directeur:

(Signé) ALBERT THOMAS.

44.

[Dossier F. a. II, n^o 47; I. 889.]

TÉLÉGRAMME DE S. EXC. LE MINISTRE DES
AFFAIRES ÉTRANGÈRES DU ROYAUME DE
HONGRIE AU GREFFIER DE LA COUR.

Budapest, 20 juin 1922.

834 Référence invitation juin quinze gouvernement hongrois notifie son désir être entendu au sujet questions soumises stop Représentant Docteur Charles de Mayer Conseiller ministériel stop Gouvernement prie informations relatives aux termes du Congrès — BANFFY.

45.

[Dossier F. a. II, n^o 49; I. 895].

TÉLÉGRAMME DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE LA
SOCIÉTÉ DES NATIONS AU GREFFIER DE LA COUR.

Genève, 20 juin 1922.

Reçu télégramme suivant stop prière bien vouloir communiquer Cour internationale Haye que Gouvernement roumain désire faire entendre son représentant question travail agricole stop Pour Secrétaire général — VAN HAMEL.

46.

[Dossier F. a. II, n^o 59; I. 928.]

LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE LA CONFÉDÉRATION
INTERNATIONALE DES SYNDICATS AGRICOLES AU
GREFFIER DE LA COUR.

Paris, le 20 juin 1922.

Monsieur le Greffier,

En réponse à votre lettre en date du 30 mai 1922 et à votre télégramme en date du 15 juin 1922, j'ai l'honneur de vous faire connaître les termes de la motion, adoptée à l'unanimité par la deuxième Assemblée générale de la Confédération internationale des syndicats agricoles, qui s'est tenue à Paris le 12 juillet 1921.

Cette proposition était ainsi conçue :

« L'Assemblée générale

1) « Proteste, de nouveau, contre l'examen des questions de réglementation du travail agricole par la Conférence internationale du Travail de Genève, telle que celle-ci est actuellement constituée (c'est-à-dire sans que les classes et organisations professionnelles agricoles y soient obligatoirement représentées).

2) « Fait les réserves les plus formelles (au cas où cette Conférence se déclarerait compétente) au sujet des décisions qu'elle prendrait: »

Veuillez agréer, etc.

Le Secrétaire général de la C.I.S.A.

(Signé) M. TOUSSAINT.

[Dossier F. a. II, n^o. 54; I. 930.]

47.

TÉLÉGRAMME DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE LA
SOCIÉTÉ DES NATIONS AU GREFFIER
DE LA COUR.

Genève, 21 juin 1922.

Reçu télégramme suivant stop Référant votre télégramme
15 juin Portugal désire être entendu Barbosa de Magalhaes
Ministre des Affaires étrangères stop Pour Secrétaire
général—VAN HAMEL.

— — — —

[Dossier F. I. 2, n^o 51; O. 1072.]

48.

TÉLÉGRAMME DU GREFFIER DE LA COUR AU
MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE.

La Haye, 22 juin 1922.

1072. Suite à ma note n^o 1031 du 17 juin¹⁾ stop Ai honneur
préciser que les mots suivants « et tous autres documents
préparatoires » cités dans ma lettre comprennent procès-
verbaux des débats conférence plénière qui traiteraient des
questions de travail stop HAMMARSKJÖLD, Greffier Cour
permanente Justice internationale.

— — — —
¹⁾ Voir Section B, n^o 41, page 496.

49.

[Dossier F. a. II, n° 52; I. 929.]

S. EXC. LE PRÉSIDENT DU CONSEIL DE FRANCE,
MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, AU PRÉ-
SIDENT DE LA COUR.

Paris, 22 juin 1922.

Urgent — Le Gouvernement français a décidé d'accepter l'invitation qui lui a été transmise par le Secrétariat de la Société des Nations et de se faire entendre par la Cour sur la question de la compétence de l'Organisation internationale du Travail en matière de travail agricole stop M. Geouffre de Lapradelle juriconsulte du Ministère des Affaires étrangères en ce moment à La Haye exposera à la Cour le point de vue français. — POINCARÉ.

50.

[Dossier F. a. II, n° 69; I. 946.]

S. EXC. LE MINISTRE DE FRANCE A LA HAYE, AU
PRÉSIDENT DE LA COUR.

La Haye, le 22 juin 1922.

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous faire connaître que le Gouvernement de la République a décidé d'accepter l'invitation de la Cour permanente de Justice internationale et de se faire entendre sur la question de la compétence de l'Organisation internationale du travail en matière de Travail agricole.

Le Gouvernement français a chargé M. de Lapradelle, professeur à la Faculté de Droit de Paris, juriconsulte au Ministère des Affaires étrangères, d'être son porte-parole.

Veuillez agréer, etc.

(Signé) CHARLES BENOIST.

51.

[Dossier F. I. 2, n^o 56; I. 978.]

S. EXC. LE PRÉSIDENT DU CONSEIL DES MINISTRES
DE FRANCE, MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES,
AU GREFFIER DE LA COUR.

Paris, le 22 juin 1922.

Monsieur le Greffier,

Vous m'avez demandé, par note du 17 juin, les procès-verbaux ainsi que tous autres documents préparatoires de la Commission de Travail de la Conférence de la Paix. Par télégramme du 22 juin, vous avez complété cette première demande par celle des procès-verbaux de la Conférence plénière, où il a été traité des questions de travail.

La question de la publicité des Actes de la Conférence de la Paix a été réglée par une décision du Conseil suprême des Principales Puissances alliées et associées, du 13 janvier 1920.

Conformément à cette décision, je suis en mesure de vous adresser dès maintenant les protocoles des deux séances plénières du 11 avril et du 28 avril 1919, où l'Organisation du Travail a été examinée. Mais, en ce qui concerne les procès-verbaux de la Commission — qui, aux termes de ladite décision, sont réservés à l'usage exclusif des Gouvernements, — je ne puis vous les transmettre sans obtenir au préalable l'agrément des autres Puissances alliées et associées. A cet effet, je saisis d'urgence la Conférence des Ambassadeurs, en la priant d'examiner si, exceptionnellement, les procès-verbaux de législation du travail pourraient être communiqués à la Cour permanente de Justice internationale.

Veuillez agréer, etc.

(Signé) R. POINCARÉ.

[Dossier F. a. II, n^o 66; I. 945.]

TÉLÉGRAMME DE S. EXC. LE PRÉSIDENT DU
CONSEIL DES MINISTRES DE SUÈDE, MINISTRE
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES. AU PRÉSIDENT
DE LA COUR.

Stockholm, 22 juin 1922.

Le Gouvernement suédois a reçu par télégramme du Secrétaire général de la Société des Nations une invitation à être entendu par la Cour permanente de Justice internationale sur les questions soumises à la Cour par le Conseil de la Société pour avis consultatif. Le Gouvernement n'a pas jugé de son devoir de donner suite à cette invitation néanmoins il désire à toutes fins utiles porter à la connaissance de la Cour les faits suivants en ce qui concerne la Suède. Elle a accepté sans hésitation déjà auparavant et en dernier lieu à la Conférence internationale du Travail à Genève 1921 la compétence de l'Organisation internationale du Travail pour les questions du travail agricole sans entrer dans la question de savoir si le délégué ouvrier des Pays-Bas à la troisième Conférence internationale du Travail avait été désigné en conformité des dispositions du paragraphe 3 de l'article 389 du Traité de Versailles le Gouvernement suédois désire constater que en conformité de la situation en Suède à cet égard le Gouvernement suédois a trouvé naturel dès longtemps en désignant des représentants du côté ouvrier de choisir des personnes qui représentent l'Organisation centrale proprement dite c'est-à-dire l'organisation qui renferme le plus grand nombre des fédérations syndicales ouvrières les plus considérables. — BRANTING, Président du Conseil Ministre des Affaires étrangères.

53.

[Dossier F. a. II, n^o 75; I. 948.]

TÉLÉGRAMME DE S. EXC. LE MINISTRE DES
AFFAIRES ÉTRANGÈRES DU DANEMARK AU PRÉ-
SIDENT DE LA COUR.

Copenhague, 22 juin 1922.

Me référant au télégramme du 15 de ce mois du Secrétaire général Société Nations, j'ai honneur vous notifier que Gouvernement danois se réserve être entendu sur la question pendante à la Cour concernant la compétence de l'Organisation internationale du Travail. — SCAVENIUS, Ministre des Affaires étrangères du Danemark.

54.

[Dossier F. a. II, n^o 74; I. 952.]

TÉLÉGRAMME DE S. EXC. LE MINISTRE DES
AFFAIRES ÉTRANGÈRES D'ITALIE AU GREFFIER
DE LA COUR.

Rome, 23 juin 1923.

2115. Prière prendre note que Gouvernement italien désire être entendu sur question compétence agricole Organisation internationale Travail. — Pour Ministre, DEMICHELIS.

[Dossier F. a. II, n° 71; I. 944.]

LE CHARGÉ D'AFFAIRES DE TCHÉCOSLOVAQUIE A
LA HAYE, AU GREFFIER DE LA COUR.

La Haye, le 23 juin 1922.

Monsieur le Greffier,

Par ordre de mon Gouvernement, j'ai l'honneur de vous prier de vouloir bien saisir la Cour permanente de Justice internationale du désir du Gouvernement de la République tchécoslovaque d'être entendu au sujet de la question portée devant la Cour par le Conseil de la Société des Nations concernant la nomination des ouvriers néerlandais à la troisième session de la Conférence internationale du Travail, ainsi que concernant la compétence de l'Organisation internationale du Travail.

N'ayant reçu les instructions respectives qu'hier très tard dans l'après-midi, il m'a été matériellement impossible de faire parvenir la demande de mon Gouvernement dans le délai prévu ; cependant, j'ose espérer qu'elle sera accueillie par la Cour favorablement.

Je vous prie, Monsieur le Greffier, de vouloir bien agréer, avec mes excuses pour ce retard involontaire, l'expression de mes sentiments très distingués.

Le Chargé d'affaires :

(Signé) FIERLINGER.

56.

[Dossier F. a. II, n° 95 ; I. 968.]

S. EXC LE MINISTRE DU PORTUGAL A LA HAYE, AU
GREFFIER DE LA COUR.

La Haye, le 26 juin 1922.

Monsieur le Greffier,

Vos deux lettres datées du 24 de ce mois n'ont été remises à cette Légation qu'aujourd'hui à 1 heure de l'après-midi.

Pour cette raison et vu que, d'après votre communication, le Représentant du Gouvernement portugais devrait être entendu demain par la Cour permanente de Justice internationale au sujet de la question de l'interprétation de l'article 389 du Traité de Versailles, je crois inutile de télégraphier à Lisbonne.

Je pense du reste qu'il n'était dans les intentions de mon Gouvernement que de se prononcer sur la question de la compétence de l'Organisation internationale du Travail en matière de travail agricole.

Je ne manquerai pas, dans ces conditions, de lui faire savoir que les audiences au sujet de cette dernière question commenceront le 3 du mois prochain et je m'empresserai de vous donner connaissance de sa réponse dès qu'elle me parviendra.

Je saisis cette occasion, etc.

(Signé) SANTOS BANDEIRA.

57.

Dossier F. a, II, n° 99; I. 986.]

LE CHARGÉ D'AFFAIRES DE HONGRIE A LA HAYE,
AU GREFFIER DE LA COUR.

La Haye, le 26 juin 1922.

Monsieur le Greffier,

J'ai l'honneur d'accuser réception de votre note en date du 24 juin dr. par laquelle vous avez bien voulu me transmettre la copie de votre lettre adressée au Ministre royal hongrois des Affaires étrangères au sujet de la décision de la Cour concernant les audiences qui seront consacrées à la question de la compétence de l'Organisation internationale du Travail actuellement soumise à la Cour pour avis consultatif.

En vous remerciant de cette obligeante communication, je vous prie, etc.

Le Chargé d'affaires de Hongrie :

(Signé) WETTSTEIN.

58.

[Dossier F. a, II, n° 103; I. 987.]

S. EXC. LE MINISTRE DE ROUMANIE A LA HAYE,
AU GREFFIER DE LA COUR.

La Haye, le 27 juin 1922.

Monsieur le Greffier,

J'ai l'honneur de vous accuser réception de votre lettre en date du 24 courant et de l'annexe qui l'accompagnait,

copie de votre lettre au Ministre des Affaires étrangères de Roumanie.

S. Exc. Monsieur Diamandy, Ministre plénipotentiaire, a été désigné par le Gouvernement royal aux fins d'être entendu par la Cour au sujet de la compétence de l'Organisation internationale du Travail en matière de travail agricole.

Veuillez agréer, etc.

Le Ministre de Roumanie :

(Signé) C. M. MITILINEU.

59.

[Dossier F. a. II, n° 107 ; I. 991.]

MÉMOIRE ADRESSÉ A LA COUR PERMANENTE DE JUSTICE INTERNATIONALE PAR LA FÉDÉRATION INTERNATIONALE DES SYNDICATS CHRÉTIENS DES TRAVAILLEURS DE LA TERRE.

Boitsfort, 28 juin 1922.

Si notre organisation internationale, représentant plus d'un million de travailleurs agricoles de plusieurs pays d'Europe, a cru devoir adresser le présent mémoire à la Cour permanente de Justice internationale, c'est moins dans le but d'intervenir dans l'examen essentiellement juridique de la question de la compétence de l'Organisation internationale du Travail en matière agricole, qu'afin d'attirer l'attention de la Cour sur le problème d'équité qui se pose à cette occasion.

Ce n'est pas une exagération de dire que, dans la plupart des pays, les travailleurs agricoles sont ceux qui, au point de vue social, ont obtenu le moins de protection, et dont la

situation est la plus déplorable. Il est compréhensible, dès lors, que les promesses faites dans le préambule de la Partie XIII du Traité de Versailles et répétées dans tous les autres Traités de Paix ont suscité de grands espoirs dans les milieux ouvriers agricoles.

Ceux-ci n'ont jamais douté un instant qu'ils étaient visés, avec tous les autres travailleurs, par les mesures prévues dans la Partie XIII du Traité. Les injustices, les misères, les privations indiquées dans le préambule, existent pour eux bien plus que pour les autres travailleurs. Si les améliorations que le préambule qualifie d'urgentes étaient réalisées, pour une grande part, pour les travailleurs industriels de plusieurs pays, il n'en était pas de même des travailleurs agricoles.

Ces derniers avaient cependant conscience d'appartenir à la grande famille ouvrière. Dans presque tous les pays, leurs organisations syndicales étaient et sont encore affiliées aux Centrales nationales des Syndicats ouvriers. Ils faisaient confiance aux délégués de ces Centrales qui, pour la plupart, ont été entendus lors de la préparation du Traité.

Les délégués des Centrales syndicales étaient donc mandatés tout aussi bien par les travailleurs agricoles que par les travailleurs industriels. Il leur eût été impossible d'acquiescer à une protection sociale réservée aux travailleurs industriels, à l'exclusion des travailleurs agricoles. Ils n'auraient pu prendre, au sein de leurs organisations, la responsabilité d'une pareille attitude.

C'est d'autant plus vrai que dans plusieurs pays, essentiellement agricoles, les organisations des travailleurs de la terre ont une importance numérique et une influence morale prépondérante au sein de l'Organisation générale des travailleurs. Ce n'est là d'ailleurs qu'un autre aspect de la question posée à la troisième Conférence internationale du Travail (séance du 26 octobre) par M. Restrepo, représentant de la Colombie, qui s'exprimait dans ces termes :

« Depuis le Groënland jusqu'au Chili, l'Amérique est composée de pays neufs qui sont tous des pays agricoles, si l'on en excepte les manufactures d'Amérique, mais les Américains ne sont pas ici pour défendre leurs intérêts.

« Biffer l'agriculture de notre programme, c'est nous dire, à nous représentants de ces pays : Allez-vous en, puisque vous n'avez rien à faire ici. »

Les travailleurs agricoles pouvaient donc avoir confiance. Il eût été trop contraire au bon sens de les exclure d'une protection internationale visant avant tout la pacification sociale.

Leur confiance ne fut d'ailleurs pas déçue. Les représentants autorisés des travailleurs purent donner à leurs collègues du monde agricole les assurances les plus complètes en ce qui concerne la sauvegarde des intérêts des travailleurs de la terre. Il ne sera pas nécessaire de faire ressortir que l'élaboration des Traités a suffisamment mis en lumière la volonté sincère de tous les participants d'assurer aux travailleurs agricoles une protection adéquate, correspondant à celle prévue pour les travailleurs industriels.

Il suffirait de rappeler les preuves apportées, dans cet ordre d'idées, à la troisième Conférence internationale du Travail par M. Jouhaux, délégué ouvrier français (séance du 26 octobre, compte rendu provisoire, pp. 6—7). Qu'il nous soit permis de citer une seule d'entre elles, notamment la lettre de M. Clémenceau à M. le comte Brockdorff-Rantzau, disant textuellement :

« Il convient de rappeler en outre que, dans beaucoup d'Etats, un très grand nombre de travailleurs s'emploient dans l'agriculture et ne sont pas en général groupés en associations professionnelles. Il semble donc tout particulièrement indiqué que leurs gouvernements représentent leurs intérêts au sein de la Conférence. »

Il est vrai que dans le mémoire adressé par le Gouvernement français à la troisième Conférence internationale du Travail, il est dit que les « travaux préparatoires, comme ils n'ont pas été rendus publics, ne peuvent fournir d'arguments décisifs pour l'interprétation de cet instrument diplomatique ».

Nous n'entendons pas discuter la portée juridique de cet argument. Mais, au point de vue de l'équité, il nous semble qu'il n'est pas possible de frustrer à présent les travailleurs agricoles d'une protection que, dans l'esprit de tous ceux qui participèrent à la préparation des Traités, l'engagement

solennel contracté à Versailles devait leur assurer, — et de renier ainsi les assurances données à cette occasion.

L'autorité des organismes internationaux ne peut se baser en définitive que sur la confiance des peuples dans leur esprit de justice et d'équité.

Cette confiance serait inévitablement compromise par une décision qui renierait l'esprit dans lequel les textes contestés ont été élaborés et qui décevraient les espoirs que les assurances données en 1919 avaient fait naître.

Mais nous sommes convaincus qu'une telle décision n'interviendra pas. La Cour permanente de Justice internationale est trop intimement pénétrée de ses responsabilités pour se borner à une interprétation de la lettre, d'ailleurs contestable, des Traités. Elle voudra se baser avant tout sur l'esprit dont étaient animées les Hautes Parties contractantes, elle voudra affirmer, devant le monde entier, l'obligation de la parole donnée.

Nous croyons donc non seulement agir dans l'intérêt des travailleurs agricoles, mais aussi nous conformer à l'idéal de paix et de justice qui préside aux assises de la Cour, en demandant à celle-ci, avec emphase, de se prononcer pour la compétence de l'Organisation internationale du Travail en matière des questions relatives au travail agricole.

Pour la Fédération internationale des
Syndicats chrétiens de Travailleurs de
la Terre :

(Signé) CARELS,
Secrétaire.

[Dossier F. a. II, n° 112; I. 998.]

LE CHARGÉ D'AFFAIRES DE TCHÉCOSLOVAQUIE A
LA HAYE, AU GREFFIER DE LA COUR.

La Haye, le 29 juin 1922.

Monsieur le Greffier,

Je vous remercie infiniment de vos aimables lettres des 24 et 27 juin a. c. dont je n'ai pas manqué de transmettre le contenu télégraphiquement à Prague. Malheureusement, je viens de recevoir une communication de mon Gouvernement, d'après laquelle il lui sera impossible d'exposer son point de vue devant la Cour permanente de Justice internationale dans les deux questions dans lesquelles il a originellement manifesté le désir de se faire entendre, vu le fait que l'enquête nécessaire préalable entre les organisations syndicales tchécoslovaques ne pourra probablement pas être terminée dans un laps de temps qui conviendrait à la Cour permanente de Justice internationale.

Ainsi, le Gouvernement tchécoslovaque, à son très grand regret, se voit privé de l'avantage d'envoyer son représentant aux audiences que la Cour permanente de Justice internationale a bien voulu fixer.

En vous priant, Monsieur le Greffier, de porter ce qui précède à la connaissance de la Cour permanente de Justice internationale, je saisis cette occasion, etc.

Le Chargé d'affaires :

(Signé) FIERLINGER.

61.

[Dossier F. a. II, n° 118 ; I. 1025.]

S. EXC. LE MINISTRE DU PORTUGAL A LA HAYE, AU
GREFFIER DE LA COUR.

La Haye, le 3 juillet 1922.

Monsieur le Greffier,

Comme suite à ma lettre du 26 du mois de juin, j'ai l'honneur de vous communiquer que le Gouvernement portugais a chargé Monsieur le D^r José Caeiro da Matta, professeur de Droit à l'Université de Lisbonne, d'exposer à la Cour permanente de Justice internationale le point de vue du même Gouvernement dans la question de la compétence de l'Organisation internationale du Travail en matière de travail agricole.

Je saisis cette occasion, etc.

(Signé) SANTOS BANDEIRA.

62.

[Dossier F. a. II, n° 130 ; I. 1059.]

TÉLÉGRAMME DE S. EXC. LE MINISTRE DES
AFFAIRES ÉTRANGÈRES DU DANEMARK
AU PRÉSIDENT DE LA COUR.

Copenhague, 5 juillet 1922.

Me référant à mon télégramme du vingt-deux juin j'ai l'honneur vous informer que le Gouvernement danois renonce à être entendu sur la question y mentionnée. — SCAVENIUS, Ministre des Affaires étrangères du Danemark.

[Dossier F a. II, n° 134; I. 1075.]

RAPPORT DE LA COMMISSION MIXTE DE L'INSTITUT
INTERNATIONAL D'AGRICULTURE DE ROME ET DU
BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL, RÉUNIE
AU BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL,
A GENÈVE, DU 26 AU 28 JUIN 1922. ¹⁾

Au cours de sa neuvième session, le Conseil d'administration du Bureau international du Travail avait été saisi d'une proposition tendant à la création d'une Commission consultative agricole chargée de s'occuper des travaux qui peuvent intéresser le Bureau international du Travail.

Le Conseil d'administration estima qu'il appartenait à la Conférence internationale du Travail, qui devait se réunir à Genève peu de temps après, de se prononcer, le cas échéant, en faveur de la création d'une semblable Commission.

La question se trouva de nouveau posée lorsque la Conférence, saisie d'un projet de résolution présenté par M. Zumeta, délégué du Venezuela, décida de le renvoyer au Conseil d'administration avec l'invitation de le soumettre à une Commission paritaire agricole.

Il convient de souligner, d'autre part, qu'au cours de la session de la Conférence, la question des rapports entre le Bureau international du Travail et l'Institut international d'Agriculture de Rome fut soulevée par M. Fjelstad, délégué norvégien.

Au cours de sa onzième session, en janvier 1922, le Conseil d'administration fut appelé à se prononcer sur la suite à donner à la décision prise par la Conférence de Genève. Après avoir décidé en principe la création de la Commission consultative agricole, préconisée par la Conférence et dont la composition devait être arrêtée au cours de sa session suivante,

¹⁾ Document déposé au Greffe par le Directeur du Bureau international du Travail.

le Conseil invita le Directeur du Bureau international du Travail à déterminer les modalités de la collaboration possible avec l'Institut international d'Agriculture de Rome.

A la suite de négociations engagées avec l'Institut international d'Agriculture, ce dernier accepta de collaborer aux travaux du Bureau international du Travail par l'intermédiaire de la Commission dont la création était envisagée, en y envoyant trois de ses représentants.

A l'occasion de la douzième session du Conseil d'administration du Bureau international du Travail tenue à Rome en avril 1922, l'Institut international d'Agriculture invita les membres du Conseil à procéder avec les membres de son Comité permanent à un premier échange de vues sur la collaboration des deux institutions. Un contact direct fut ainsi établi entre les représentants du Conseil d'administration du Bureau international du Travail et ceux du Comité permanent de l'Institut international d'Agriculture.

La composition de la Commission consultative ayant soulevé un certain nombre de difficultés, le Conseil d'administration chargea trois de ses membres (le Président, un membre du groupe patronal et un membre du groupe ouvrier) de se mettre en rapports avec les trois représentants déjà désignés par l'Institut international d'Agriculture en vue de déterminer la répartition et la coordination des travaux des deux organisations et de chercher la solution des difficultés auxquelles donnait lieu la composition de la Commission consultative.

Les trois représentants désignés par l'Institut international d'Agriculture parmi les membres de son Comité permanent étaient :

M. le comte Soderini, délégué de l'Erythrée et de la Somalie italienne ;

Sir Thomas Elliott, délégué de la Grande-Bretagne ;

M. Fjeldstad, délégué de la Norvège.

Les trois représentants du Conseil d'administration désignés au cours de la douzième session étaient :

M. Arthur Fontaine, délégué gouvernemental français, président du Conseil d'administration (suppléant : le comte de Altea) ;

M. Carlier, délégué patronal belge (suppléant : M. Oersted) ;

M. Leipart, délégué ouvrier allemand (suppléant : M. Schurch).

La première réunion des représentants des deux institutions eut lieu le lundi 26 juin à 11 heures au Bureau international du Travail.

Les trois représentants de l'Institut international d'Agriculture étaient présents.

Le représentant titulaire du groupe gouvernemental du Conseil et son suppléant ne pouvant assister à la réunion, M. Sokal, délégué du Gouvernement polonais au Conseil d'administration, fut invité à représenter ce groupe, suivant la suggestion de M. Arthur Fontaine ; M. Oersted remplaçait M. Carlier ; M. Schurch remplaçait M. Leipart.

Au début de la séance, M. Sokal fut nommé président de la Commission, et M. Fjelstad, rapporteur. La Commission prit connaissance d'un mémoire présenté par le Directeur du Bureau international du Travail et qui exposait brièvement les divers aspects des deux questions confiées par le Conseil d'administration à l'examen des représentants des deux Organisations.

La Commission aborda tout de suite l'examen de la délimitation des attributions respectives des deux organisations et des modalités de leur collaboration dans l'avenir.

La Commission reconnut qu'il ne lui appartenait pas d'envisager une modification des dispositions des accords internationaux qui fixent les statuts et les attributions des deux institutions, à savoir : de la Convention de Rome de 1905 en ce qui concerne l'Institut international d'Agriculture et de la Partie XIII du Traité de Versailles en ce qui concerne le Bureau international du Travail. Mais elle estima que sur certains points une observation stricte des termes de la Convention de 1905 et de la Partie XIII pourrait conduire à des doubles emplois qu'il y a lieu d'éviter (par exemple, la question des salaires de la main-d'œuvre rurale, etc.). Il lui sembla donc, que, dans la pratique, il importait de déterminer d'un commun accord, et après examen de chaque cas particulier, les questions qui devraient être étudiées respectivement par l'Institut international d'Agriculture et par le Bureau international du Travail.

La Commission estima qu'il était impossible de fixer *a priori* une délimitation ayant une valeur permanente entre

les attributions des deux institutions. Il lui sembla qu'une énumération limitative des questions relevant de la compétence de l'Institut, d'une part, et du Bureau, d'autre part, risquerait de conduire à des difficultés dans l'avenir, et que, tout en indiquant quelle pourrait être, dans ses grandes lignes, la répartition des attributions entre les deux institutions, il importait de ne pas gêner leur fonctionnement par une règle trop rigide.

Toutefois, il lui parut possible de guider, par des indications n'ayant de valeur qu'à titre d'exemple, l'orientation de la collaboration future entre les deux institutions.

En ce qui concerne la production agricole, la Commission, conformément aux déclarations du Bureau même, nota que celui-ci ne revendiquait aucune compétence et que cette question paraissait être exclusivement du ressort de l'Institut international d'Agriculture. Toutefois, elle exprima l'opinion que certaines questions qui sont du ressort du Bureau international du Travail sont susceptibles d'avoir des répercussions sur la production agricole, et que certains aspects de la production agricole ont des rapports étroits avec les conditions de travail dans l'agriculture.

Il lui sembla, par contre, que l'établissement de projets de conventions et de recommandations relatifs aux conditions du travail des salariés agricoles, en tant que tels, était plutôt du ressort du Bureau international du Travail.

En ce qui concerne le crédit agricole, elle estima que le Bureau ne pouvait s'en préoccuper qu'incidemment pour certaines répercussions sociales, pour l'étude de mouvements généraux, et que si des conventions devaient un jour être passées, elles seraient du ressort de l'Institut international d'Agriculture de Rome.

Pour les assurances, il sembla nécessaire d'établir une distinction entre les assurances agricoles, qui sont évidemment du ressort de l'Institut international d'Agriculture de Rome, et les assurances sociales, qui demeurent dans le domaine du Bureau.

En ce qui concerne les syndicats mixtes et les coopératives, il a paru à la Commission que le développement de ces institutions ne peut intéresser le Bureau international du Travail qu'à un point de vue général. L'étude des formes

coopératives du fonctionnement intérieur de ces organismes, de leur efficacité au point de vue de la production, dépend évidemment de l'Institut international d'Agriculture.

La question de l'enseignement professionnel, si importante au point de vue du progrès social et du développement de la production, et qui, sous ces aspects divers, intéresse également les deux institutions, parut devoir faire l'objet, de leur part, d'une collaboration constante et d'une coordination méthodique des efforts faits par chacune d'elles.

D'une manière générale, la Commission estime que la meilleure méthode pour instituer une collaboration féconde entre les deux institutions, et éviter tout double emploi, consisterait à procéder à un échange d'informations sur les questions que chacune des deux institutions étudie ou se propose d'étudier. C'est en s'informant mutuellement du programme de leurs travaux en matière agricole que les deux institutions pourront faire l'usage le plus fructueux de la documentation que possède chacune d'elles.

En résumé, les conclusions de la Commission au sujet de la première question qui lui était soumise furent que, tout en tenant compte des dispositions contenues dans les actes constitutifs des deux institutions, il importait d'établir entre elles une collaboration effective et continue. D'autre part, elle souligna qu'il y avait lieu de prévoir, dans la délimitation des attributions des deux institutions, la nécessité d'une élasticité suffisante pour écarter les difficultés auxquelles risquerait de donner lieu l'application d'une règle trop stricte.

Au cours de l'examen de la première question qui lui était soumise, la Commission se trouva amenée à envisager la méthode d'après laquelle une liaison suivie pourrait être établie entre les deux institutions.

Les représentants de l'Institut international d'Agriculture firent ressortir l'utilité que présenteraient de nouvelles réunions de la Commission telle qu'elle était composée ou d'une Commission mixte composée sur des bases similaires et au sein de laquelle des représentants des deux institutions, accompagnés, le cas échéant, d'experts tels que les chefs des services compétents du Bureau et de l'Institut, pour-

raient procéder à des échanges de vues et déterminer, selon les besoins du moment, la répartition des travaux entre les deux institutions.

Cette suggestion retint l'attention des membres du Conseil d'administration du Bureau international du Travail, qui se trouvèrent amenés à examiner si la conception de la Commission consultative, telle qu'elle avait été envisagée tout d'abord, ne devrait pas faire place à cette conception plus simple d'une Commission mixte qui permettrait à la collaboration entre les deux institutions de donner le maximum de fruits.

Après un mûr examen, les membres de la Commission furent unanimes à reconnaître que la création d'une Commission mixte d'après les suggestions des représentants de l'Institut international d'Agriculture présenterait de grands avantages et ne donnerait lieu à aucune des difficultés rencontrées dans la constitution d'une Commission agricole à base paritaire.

Après avoir étudié les modalités de la composition et du fonctionnement de la Commission mixte envisagée dans ce rapport, la Commission s'arrêta aux propositions suivantes, à soumettre au Conseil d'administration du Bureau international du Travail et au Comité permanent de l'Institut international d'Agriculture de Rome.

La Commission propose la création d'une Commission consultative du Bureau international du Travail et de l'Institut international d'Agriculture. Cette Commission, qui serait composée de trois membres du Conseil d'administration du Bureau international du Travail et de trois membres du Comité permanent de l'Institut international d'Agriculture, serait appelée à étudier les questions que l'une ou l'autre institution jugerait utile de lui soumettre, en vue d'assurer la coordination des efforts de chacune d'elles et d'éviter par là tout double emploi.

Il est nécessaire, afin d'assurer aux travaux de la Commission toute l'efficacité et l'autorité désirables, de prévoir qu'elle pourrait, selon les questions qu'elle serait appelée à considérer, faire appel au concours d'experts qui participeraient à ses travaux avec pleine liberté de discussion. Il appartiendrait à la Commission de désigner les experts dont

la consultation lui paraîtrait nécessaire à l'occasion de l'examen de telle ou telle question figurant à son ordre du jour, par exemple parmi les fonctionnaires de l'une ou l'autre institution, les représentants des grandes organisations professionnelles, des personnalités d'une compétence spéciale en la matière, etc.

La Commission pourrait être convoquée, selon les besoins, par l'une ou l'autre institution, les frais étant à la charge de celle qui convoque. Celle-ci se chargerait également d'assurer les travaux de secrétariat.

Telles sont les propositions que la Commission, après un examen attentif, a jugé utile de formuler en ce qui concerne la seconde question qui lui était soumise.

Ces propositions s'écartent assez sensiblement de la méthode envisagée jusqu'à présent par le Conseil d'administration du Bureau international du Travail pour la constitution d'une Commission consultative agricole. Mais, outre que le système de Commission mixte proposé par la Commission permet d'éviter les difficultés auxquelles n'eût pas manqué de donner lieu la constitution d'une Commission à base paritaire, il assure une liaison continue et féconde entre l'Institut international d'Agriculture et le Bureau international du Travail.

A cet égard, la Commission croit devoir attirer l'attention sur l'utilité de donner à la composition de la Commission un caractère de continuité aussi grande que possible.

Il n'est pas nécessaire, enfin, d'insister sur l'utilité qu'auront quotidiennement, en dehors même des sessions de la Commission, et pour les mieux préparer, les relations d'études entre les services des deux institutions.

Il a semblé à la Commission que les solutions qu'elle était appelée à proposer aux questions qui lui étaient soumises devaient être inspirées par une même préoccupation : celle de faciliter le plus possible, par une coordination méthodique de leurs travaux, le plein développement de l'œuvre entreprise par l'Institut international d'Agriculture et l'Organisation internationale du Travail.

64.

[Dossier F. a. II, n^o 136; I. 1076.]

DOCUMENTS RELATIFS A LA RÉGLEMENTATION
DU TRAVAIL DANS L'AGRICULTURE EN FRANCE. ¹⁾
THE REGULATION OF LABOUR IN AGRICULTURE
IN FRANCE.

(Procès-verbaux d'une Commission instituée au Ministère de l'Agriculture par arrêté du 10 juin 1919 en vue d'étudier la limitation et la réglementation du travail en agriculture.

Minutes of a Commission appointed at the Ministry of Agriculture by Decree of June 10th, 1919, to consider the question of the limitation and regulation of labour in Agriculture.

Voir publications du Bureau international du Travail, *Etudes et Documents*, Série K, n^o 6. Genève, 23 avril 1921.

See publications of International Labour Office, *Studies and Reports*, Series K, No. 6. Geneva, April 23rd, 1921.)

65.

[Dossier F. a. II, n^o 137; I. 1088.]

LE BUREAU DE LA FÉDÉRATION SYNDICALE
INTERNATIONALE AUX MEMBRES DE LA COUR.

Amsterdam, 1e 6 juillet 1922.

Messieurs,

Par la présente nous avons l'honneur de vous communiquer que la Fédération syndicale internationale sera représentée

¹⁾ Document déposé au Greffe par M. Albert Thomas, Directeur du Bureau international du Travail.

devant votre Cour pour la question de la compétence du Bureau international du Travail en questions agricoles par son premier vice-président, M. Léon Jouhaux, de Paris.

Veillez agréer, etc.

Pour le Bureau de la F. S. I. :

J. OUDEGEEST, Secrétaire.

66.

[Dossier F. a. II, n° 139; I. 1101.]

MÉMOIRE PRÉSENTÉ PAR LE GOUVERNEMENT ITALIEN A LA COUR PERMANENTE DE JUSTICE INTERNATIONALE SUR LA QUESTION DE LA COM- PÉTENCE DE L'ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL EN MATIÈRE DE RÉGLEMENTATION INTERNATIONALE DES CONDITIONS DE TRAVAIL DES PERSONNES EMPLOYÉES DANS L'AGRICULTURE.

Le Gouvernement italien a l'honneur d'apporter devant la Cour permanente de Justice internationale sa pleine adhésion au Mémoire que lui a présenté le Bureau international du Travail, en matière de réglementation internationale des conditions du travail des personnes employées dans l'agriculture.

Sans avoir l'intention d'apporter un complément aux arguments historiques et juridiques contenus dans ce Mémoire et sans même aborder, pour le moment, la question dans son fond, le Gouvernement italien se propose, afin de signaler l'intérêt particulier qu'il attache, et a dès le début attaché cette question, de rappeler le point de vue auquel il s'est toujours maintenu et la manière dont ses délégués à la

Commission de législation internationale du Travail, à la Conférence de la Paix et à la Conférence de Washington ont en toute occasion exprimé et, pour l'essentiel, fait accepter sa conception.

I. COMMISSION DE LÉGISLATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL.

Lorsque la Commission de législation internationale du Travail a été constituée par le Conseil suprême des Alliés, le 25 janvier 1919, son mandat a été défini de la manière suivante :

« Qu'une Commission, composée de deux représentants pour chacune des cinq grandes Puissances et de cinq représentants à élire pour les autres Puissances représentées à la Conférence de la Paix, soit nommée pour faire une enquête sur les conditions de l'emploi des travailleurs, envisagé au point de vue international, et examiner les moyens internationaux nécessaires pour assurer une action commune sur les sujets touchant les conditions de l'emploi des travailleurs et pour proposer la forme d'une institution permanente destinée à poursuivre les dits examens et enquêtes en coopération avec la Ligue des Nations et sous sa direction. »

Lorsque le Gouvernement italien a été invité à désigner deux de ses délégués pour prendre part aux travaux de cette Commission, les instructions qu'il leur a données se sont tout naturellement inspirées du caractère très général des attributions ainsi fixées dans une formule où le terme « travailleur » est de toute évidence employé sans aucune intention de discrimination entre les différentes catégories de travailleurs.

Ces considérations et la grande importance que les questions d'organisation du travail agricole présentent pour l'Italie, expliquent la position que la Délégation italienne a prise dès les premières séances sur la question de la composition des délégations de chaque Etat à la Conférence internationale du Travail, et tout au cours des travaux de la Commission, notamment à l'occasion de la définition des huit Etats ayant l'importance industrielle la plus grande et au moment de la discussion des clauses générales à insérer dans le Traité de Paix.

1. *Question de la composition des délégations de chaque État à la Conférence internationale du Travail.*

M. Loucheur, délégué titulaire de la France, avait proposé que deux voix soient accordées, au sein de la Conférence, non seulement aux gouvernements des Membres, mais encore aux organisations de patrons et aux organisations de travailleurs. Il avait motivé sa proposition en indiquant « qu'elle aurait l'avantage de permettre l'introduction des représentants du monde agricole à la fois dans la délégation patronale et dans la délégation ouvrière. » (5e séance, 7 février 1919, page 45 de l'édition des procès-verbaux, rapports et documents de la Commission de législation internationale du Travail, publiée par l'*Ufficio di Segreteria per l'Italia della Organizzazione permanente del Lavoro nella Società delle Nazioni*).

Cette proposition fut immédiatement appuyée par le baron Mayor des Planches, délégué titulaire de l'Italie, qui tint à souligner l'intérêt qu'elle présentait pour un pays comme l'Italie, où la classe agricole est très importante et compte de très nombreuses organisations. Ainsi que le baron Mayor des Planches put l'affirmer au cours de la séance du 11 mars (page 145 et 146 id.), le Gouvernement italien aussi bien que les représentants ouvriers et patronaux expressément convoqués à cet effet par le Ministre de l'Industrie et du Commerce, ont pleinement ratifié l'attitude prise par la délégation italienne sur cette question et se sont déclarés unanimement d'accord « au sujet de l'augmentation du nombre de délégués à la Conférence, de façon que les pays qui ont un prolétariat agricole d'importance notable en plus de leur prolétariat industriel, puissent faire représenter dans la Conférence les intérêts agricoles en concurrence avec les intérêts industriels ».

La proposition de M. Loucheur, appuyée par le baron Mayor des Planches dans la séance du 7 février, a donné lieu dans la séance du 10 février à une discussion qui a porté, non sur la question de savoir si les intérêts agricoles devaient être représentés, mais sur la manière dont ils pouvaient l'être, soit au moyen du texte proposé par la délégation britannique, soit au moyen de tout autre texte.

Le résultat pratique de cette discussion est clairement indiqué dans le rapport présenté à la Conférence des préliminaires de Paix par la Commission de législation internationale du Travail (première Partie, chapitre premier, dernier alinéa, pages 302 et 303, id.) : « La délégation italienne, qui avait soutenu avec la délégation française l'intérêt qui s'attache à représenter le monde agricole, eut satisfaction partielle par la considération que le Gouvernement aurait, avec deux délégués, plus de latitude pour assurer cette représentation. Il y a lieu d'observer aussi que des conseillers techniques différents pouvant être désignés pour chaque réforme en discussion, il est loisible de les choisir, le cas échéant, dans le monde agricole. »

2. Question des huit Etats ayant l'importance industrielle la plus considérable.

Sur la question de la composition du Conseil d'administration, la délégation britannique (séance du 28 février, page 128, id.) avait présenté une proposition dont le premier paragraphe est ainsi rédigé : « Douze membres représenteront les gouvernements, dont huit seront choisis par les Etats ayant l'importance industrielle la plus considérable, et quatre seront élus par les délégués gouvernementaux à la Conférence. » A cette occasion, M. di Palma Castiglione posa la question suivante : « Ce texte permet-il de tenir suffisamment compte des intérêts des classes ouvrières dans les pays où l'agriculture joue un rôle important ? »

La discussion qui suivit aboutit aux conclusions suivantes : « Le texte proposé, et qui vise les Etats présentant une importance industrielle considérable, n'exclut pas les pays occidentaux dans lesquels l'agriculture fait vivre une forte fraction de la classe salariée. Le texte anglais, étant donné le sens du mot « *industrial* » est clair, et il suffit que la traduction en français soit également explicite. La question est renvoyée au Comité de Rédaction. »

3. Clauses générales à insérer dans le Traité de Paix.

En raison des termes très généraux dans lesquels étaient fixées les attributions de la Commission de législation inter-

nationale du Travail, la délégation italienne s'était trouvée amenée à présenter à la Commission une «ébauche d'une charte de travail à insérer dans le Traité de Paix», dans laquelle figurait, entre autres, les clauses suivantes concernant le travail agricole :

3^o) Fixation du maximum hebdomadaire de la durée de travail pour le travail salarié dans l'agriculture ;

7^o) obligation pour chaque Etat d'établir par loi les minima de salaire dans les industries et dans l'agriculture ;

9^o) engagement des différents Etats de créer et organiser un service d'inspection du travail dans l'industrie, dans les usines et dans l'agriculture, avec représentation des travailleurs ;

10^o) droit de contrôle du travailleur sur la gestion industrielle et agricole, participation des travailleurs à la formation des règlements de fabrique et d'exploitation agricole.

Au moment de la discussion sur ces clauses, dont la réunion a constitué l'article 427 de la section 2 de la Partie XIII du travail des ouvriers, la délégation italienne a spontanément retiré certaines de ces propositions, non parce qu'elles n'avaient pas paru être de la compétence de la Commission, mais parce que, au point où en étaient les travaux de la Commission, et dans la nécessité où la Commission se trouvait de présenter à bref délai ses conclusions à la Conférence, il ne paraissait plus possible d'entrer sur tous les points dans une discussion approfondie et digne du sujet.

De la discussion qui s'est engagée sur le principe de l'organisation obligatoire par les Etats d'un service d'inspection du travail, il ressort que les membres de la Commission admettaient en principe que l'inspection du travail pouvait s'exercer aussi bien dans l'agriculture (séance du 21 mars au matin, pages 271 à 273, id.). Il en ressort en outre que si le principe correspondant et qui figure au n^o 9 de l'article 427 de la Partie XIII est rédigé en termes très généraux, le dessein

n'est pas d'écarter de son application les travailleurs agricoles, mais au contraire d'en donner le bénéfice à tous les travailleurs sans distinction. Cette préoccupation constante au cours des travaux de la Commission explique que les termes « agriculture » — « travailleurs agricoles », ne figurent nulle part dans la Partie XIII, pas plus que ne figurent, pour les mêmes raisons, les termes « domestiques », « marins », « pêcheurs », « travailleurs municipaux », etc.

En ce qui concerne le principe du maximum hebdomadaire de la durée du travail dans l'agriculture, le baron Mayor des Planches, dans la séance du 20 mars après-midi (page 267, id.) en proposa l'insertion parmi les principes généraux à inscrire dans les Traités de Paix. Il se rallia à la proposition présentée par M. Gompers, et rédigée dans les termes suivants : « De toutes les manières qui paraîtront pratiques, les salariés de l'agriculture devront être mis à même de bénéficier d'une législation du travail équitable. » Cette proposition n'obtint pas, il est vrai, la majorité des deux tiers des voix exprimées, non pour des raisons de principe, mais seulement pour des raisons de circonstance. Sir Malcolm Delevingne, déclara, en effet, que tous les membres de la Commission étaient en faveur du principe énoncé dans la proposition de M. Gompers. Cette proposition, d'ailleurs, avait obtenu la majorité simple, huit voix s'étant prononcées pour et 6 voix contre. Afin d'écarter toute fausse interprétation au sujet de ce vote, le paragraphe suivant fut inséré dans le rapport présenté par la Commission à la Conférence des préliminaires de Paix : « Il y a lieu de signaler, en terminant, qu'une déclaration conçue en termes très généraux et ayant pour objet l'application à l'agriculture des principes de la réglementation proprement dite du travail, déclaration dont l'origine se trouvait dans une proposition italienne visant la durée du travail dans l'agriculture, a obtenu la majorité, mais non les deux tiers des voix. Les délégués qui se sont prononcés contre ont tenu à affirmer qu'ils n'étaient nullement opposés à cette idée, mais ils estimaient qu'une proposition rédigée en termes aussi généraux ne rentrait pas dans le cadre des clauses dont l'insertion aux Traités de Paix paraissait désirable. » (Rapport, 2e partie, dernier paragraphe, pages 309—310, id.)

II. CONFÉRENCE DES PRÉLIMINAIRES DE PAIX.

A la séance plénière du 11 avril, de la Conférence des préliminaires de Paix, et sans soulever aucune objection, S. E. Barzilai, au nom du Gouvernement italien, fit la déclaration suivante :

« Je me félicite donc tout particulièrement que toutes les questions à l'ordre du jour de la prochaine réunion de la Conférence internationale du Travail, qui doit avoir lieu à Washington, correspondent à celles énoncées dans la proposition d'une Charte du Travail, présentée par la délégation italienne dès les premières séances, comme je me félicite que l'Italie, d'accord avec la grande République américaine, ait porté devant la Commission une proposition reconnaissant la nécessité d'une législation sociale concernant les travailleurs de la terre. Cette proposition, n'ayant pas réuni la majorité des deux tiers des votants, n'a pas pu être inscrite dans la Charte du Travail, mais elle a trouvé l'unanimité des votants pour en reconnaître la haute portée, ceux qui ont voté contre ayant déclaré qu'ils l'avaient fait seulement parce qu'ils jugeaient les travailleurs agricoles suffisamment protégés par les dispositions générales concernant tous les ouvriers. »

III. CONFÉRENCE INTERNATIONALE DU TRAVAIL DE WASHINGTON.

La conception que le Gouvernement italien se fait du rôle de l'Organisation internationale du Travail s'est encore manifestée, et toujours dans le même sens, par les interventions des délégués gouvernementaux italiens à la première Conférence internationale du Travail. Cette conception se rencontrait d'ailleurs avec celle des nombreuses autres délégations gouvernementales, patronales ou ouvrières.

Dès la sixième séance (4 novembre 1919, page 32 des comptes rendus sténographiques), le baron Mayor des Planches demanda qu'il soit immédiatement pris en considération « que les classes agricoles en faveur desquelles la question des huit heures n'a pu être considérée, examinée et étudiée par la Conférence, forment l'objet d'étude et d'examen de la part des Comités organisateurs de la Conférence prochaine. »

De même, dans la vingt-cinquième séance (29 novembre 1919, page 193 des comptes rendus sténographiques) et au moment de l'établissement de l'ordre du jour de la Conférence qui devait suivre, M. di Palma Castiglione proposa la motion suivante

« Il est décidé qu'un projet de convention internationale pour la protection des salariés agricoles sera soumis à la Conférence internationale du Travail de 1920. »

Le vote sur cette motion réunit 42 voix pour et 14 voix contre. Le quorum n'étant pas atteint, la question de la protection des salariés agricoles ne put être inscrite dès ce moment à l'ordre du jour de la Conférence de 1920. Mais la Conférence adopta par 64 voix contre 7 une motion renvoyant la question au Conseil d'administration du Bureau international du Travail. En cette occasion encore, aucun délégué n'était intervenu pour contester la compétence de l'Organisation internationale du Travail en la matière.

Au moment où la Cour permanente de Justice internationale est appelée à donner un avis consultatif sur l'interprétation à donner aux textes qui constituent la Charte de l'Organisation internationale du Travail, il est apparu au Gouvernement italien que la Cour ne pourrait manquer de désirer être exactement informée des intentions de toutes les parties qui ont participé à la rédaction de ces textes.

C'est pour apporter son propre témoignage que le Gouvernement italien a tenu à rassembler dans le présent mémoire quelques-uns des documents qui sont de nature à caractériser l'attitude qu'il a adoptée et maintenue, aussi bien au cours des travaux préparatoires de la Partie XIII du Traité de Versailles que pendant la première période de son exécution.

Pas plus que dans le passé, le Gouvernement italien ne peut aujourd'hui séparer dans ses préoccupations la protection des travailleurs de l'industrie, au sens étroit, de la protection des travailleurs agricoles. Il a évidemment le plus grand intérêt à ce qu'une réglementation internationale permette, d'une part, de consolider et de développer la législation sociale concernant les travailleurs agricoles sur son propre territoire et, d'autre part, d'assurer aux travailleurs agricoles

italiens dans les pays d'immigration des conditions équitables de vie et de travail.

Quelles que soient d'ailleurs les considérations d'ordre national qui peuvent éclairer ou préciser la conception du Gouvernement italien en ces matières, le Gouvernement italien croit devoir insister sur le fait que, pour des raisons semblables ou de même valeur, cette conception, dans son principe, s'est trouvée être aussi, jusqu'à une date récente, celle de tous les organes d'études ou de délibérations qui ont précédé ou suivi la création de l'Organisation internationale du Travail ; il rappelle à cette occasion l'amendement adopté à l'unanimité par la Conférence de la Paix, dans sa séance du 28 avril 1919, et présenté dans les termes suivants par M. Vandervelde :

« Le texte français, à la ligne 2, parle de « salariés industriels ». D'accord avec M. Fontaine, Directeur de l'Office du Travail en France, je propose de dire « travailleurs salariés », car il a toujours été entendu pendant les travaux de la Commission que la législation internationale du Travail devrait s'appliquer aussi bien aux salariés de l'agriculture qu'aux salariés de l'industrie. C'est d'ailleurs la portée du texte anglais. »

C'est en s'inspirant de cette conception primitive et unanime du rôle de l'Organisation internationale du Travail, que le Gouvernement italien a jusqu'ici apporté à cette Organisation le concours entier et actif qu'il espère pouvoir lui assurer encore lorsque la Cour permanente de Justice internationale aura, dans sa haute indépendance, prononcé l'avis consultatif qu'elle a été sollicitée de donner sur la question de la compétence de l'Organisation internationale du Travail en matière de réglementation des conditions du travail des personnes employées dans l'agriculture.

Le Représentant du Gouvernement italien :

(Signé) DEMICHELIS.

Rome, le 6 juillet 1922

Dossier F. a. II, n^o 135; I. 1073.]

S. EXC. LE MINISTRE D'ITALIE A LA HAYE AU
GREFFIER DE LA COUR.

La Haye, le 7 juillet 1922.

Monsieur le Greffier,

En réponse à votre lettre du 24 juin dernier, j'ai l'honneur de porter à votre connaissance de la part de mon Gouvernement qu'il n'a pas pu nommer et faire partir son représentant à temps pour être entendu le 5 courant par la Cour, car le préavis qu'on lui a donné a été trop court.

En même temps, j'ai l'honneur d'ajouter que le 6 courant le Ministère des Affaires étrangères a expédié par express recommandé un aide-mémoire dans lequel est exposé le point de vue du Gouvernement italien, qui est d'une complète adhésion à l'aide-mémoire présenté par le Bureau international du Travail au sujet de sa compétence dans les questions concernant les travailleurs agricoles.

Veuillez agréer, etc.

Le Ministre d'Italie :

(Signé) CARROBIO.

[Dossier F. I. 2, n° 66; I. 1180.]

S. EXC. LE PRÉSIDENT DU CONSEIL DES MINISTRES
DE FRANCE, MINISTRE DES AFFAIRES
ÉTRANGÈRES, AU GREFFIER DE LA COUR.

Paris, le 17 juillet 1922.

Monsieur le Greffier,

J'ai l'honneur de vous informer que la Conférence des Ambassadeurs vient d'autoriser, *à titre exceptionnel*, la communication des documents qui ont fait l'objet de votre demande en date du 28 juin 1922.

Vous trouverez sous ce pli un exemplaire du volume des Procès-verbaux de la Commission de législation internationale du Travail.

J'y joins également les extraits concernant le « Travail » des réponses faites par les Puissances alliées et associées aux observations des délégations allemande, autrichienne et hongroise sur les conditions de paix, ainsi que deux notes de M. Clémenceau, en date des 14 et 31 mai 1919, à la délégation allemande et relatives aux mêmes questions.

Veillez agréer, etc.

Pour le Président du Conseil,
Ministre des Affaires étrangères,

Le Ministre plénipotentiaire,
Directeur des Affaires politiques et commerciales :

(Signé) E. DE PERETTI DE LA ROCCA.

[File F. a. II, No. 146; O. 1638.]

THE REGISTRAR OF THE COURT TO THE SECRETARY-
GENERAL OF THE LEAGUE OF NATIONS.

The Hague, August 14th, 1922.

Sir,

With reference to my letter of May 29th, in which I had the honour to acknowledge receipt of your letter of May 22nd, transmitting the Council's request for an advisory opinion on the question whether the competence of the International Labour Organisation extends to international regulation of the conditions of labour of persons employed in agriculture, I have the honour to forward to you herewith the copy of the Court's Opinion on this question, intended for transmission to the Council.

Asking you to be good enough to acknowledge receipt of the copy in question,

I have the honour, etc.,

(Signed) A. HAMMARSKJÖLD,

Registrar.

70.

[Dossier F. a. II, n^o 149; O. 1688.]

LE GREFFIER DE LA COUR A S. EXC. LE MINISTRE
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES DE TURQUIE. ¹⁾

La Haye, le 12 août 1922.

Se référant à sa note du 8 août, le Greffier de la Cour a l'honneur de faire parvenir, ci-joint, à Son Excellence Monsieur le Ministre des Affaires étrangères, trois exemplaires de l'avis consultatif n^o 2 et 3 exemplaires de l'avis consultatif n^o 3 émis, à la date du 12 août 1922, par la Cour permanente de Justice internationale, conformément à l'article 14 du Pacte de la Société des Nations.

Le Greffier de la Cour saisit cette occasion pour renouveler à Son Excellence Monsieur le Ministre des Affaires étrangères les assurances de sa très haute considération.

1) Une communication analogue a été faite aux autorités compétentes des autres Etats qui, sans être membres de la Société des Nations, sont admis à ester en justice devant la Cour.

Section C.

Documents relatifs à l'Avis consultatif n° 3.¹⁾

Documents relating to Advisory Opinion No. 3.¹⁾

1) Voir aussi: See also:

Section A, No. 6, page 440.

" " No. 7, page 440.

" " No. 18, page 451.

[File F. a. IV, 1; L. 1184.]

FROM THE SECRETARY-GENERAL OF THE LEAGUE
OF NATIONS TO THE REGISTRAR OF THE COURT.

Distr. No. 228.

St. James's Palace, London, S.W. 1,

July 18th, 1922.

Sir,

' By direction of the Council of the League of Nations, and in virtue of the decision taken by the Council to-day, I have the honour to present herewith, for submission to the Permanent Court of International Justice, the request by the Council that the Court, in addition to the advisory opinion on the competence of the International Labour Organisation asked for by the Council by its decision of May 12th, 1922, may also give an advisory opinion on the following question :

"Does examination of proposals for the organisation and development of methods of agricultural production, and of other questions of a like character, fall within the competence of the International Labour Organisation ?"

"L'examen de propositions tendant à organiser et à développer les moyens de production agricole et l'examen de toutes les autres questions de même nature, rentrent-ils dans la compétence de l'Organisation internationale du Travail ?"

As documents which may throw light upon this question, are submitted with this request :

(1) Letter, ¹⁾ dated June 13th, 1922, from the Minister for Foreign Affairs of the French Republic, containing a Memorandum. ²⁾ (C. 412. 1922. V).

1) See Part III, Section B, Appendix to No. 38, page 488.

2) See Appendix No. 1, page 540.

(2) Memorandum of the International Labour Office concerning the request formulated by the French Government for a further opinion upon the competence of the International Labour Organisation in questions relating to agriculture. (C. 440. 1922. V.).¹⁾

I have the honour to add that, in accordance with the instructions of the Council, the Secretariat of the League will be happy to render the Court all assistance in its power. A copy of this letter has been communicated to the Director of the International Labour Office, which is requested by the Council to give the Court any assistance it may require.

I have the honour etc.

(Signed) ERIC DRUMMOND,
Secretary-General.

¹⁾ See Appendix No. 2, page 568.

Annexe I à Distr. 147.

Paris, le 13 juin 1922.

MÉMOIRE DU GOUVERNEMENT FRANÇAIS CONCERNANT LA
DEMANDE D'AVIS ADRESSÉE A LA COUR PERMANENTE DE
JUSTICE INTERNATIONALE AU SUJET DE LA COMPÉTENCE
DE L'ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL EN
MATIÈRE AGRICOLE.

Le Conseil de la Société des Nations, saisi d'une proposition du Gouvernement français tendant à demander à la Cour permanente de Justice internationale un avis consultatif sur la question de compétence de l'Organisation internationale du Travail en matière de travail agricole, a décidé, dans sa séance du 12 mai 1922, « que la question sera soumise à la Cour permanente telle que l'a formulée le Gouvernement français qui est le demandeur. »

Cette question est ainsi rédigée :

« La compétence de l'Organisation internationale du Travail s'étend-elle à la réglementation des conditions du travail des personnes employées dans l'agriculture ? »

Cette demande, sous une rédaction un peu différente, avait été déposée pour la première fois le 13 janvier 1922, devant le Conseil de la Société.

Depuis cette époque, le Conseil d'administration du Bureau international du Travail a eu à examiner une proposition faite à la troisième Conférence générale du Travail et concernant les moyens d'améliorer la production agricole, ce qui étendrait encore la compétence de l'Organisation internationale du Travail. Dans ces conditions, le Gouvernement français estime désirable de demander à la Cour d'examiner, non seulement la compétence en matière de réglementation des conditions du travail agricole, mais, dans son ensemble, la compétence en matière agricole. A cet effet, le Gouverne-

ment français vient de saisir le Secrétaire général de la Société des Nations d'une demande d'avis complémentaire ainsi formulée :

« L'examen de propositions tendant à organiser et à développer les moyens de production agricole, et l'examen de toutes les autres questions de même nature, rentrent-ils dans la compétence de l'Organisation internationale du Travail ? »

Le Secrétaire général est prié de porter d'urgence cette communication à la connaissance des membres du Conseil, afin que la question puisse être examinée dès la prochaine session, et d'en aviser également le Président de la Cour permanente de Justice internationale, en lui demandant s'il ne lui paraîtrait pas opportun de différer provisoirement l'étude de la première demande, afin d'examiner dans son ensemble — si le Conseil donne suite à la demande complémentaire, — la compétence de l'Organisation internationale du Travail en matière agricole, que le présent mémoire a pour objet formel de contester.

* * *

Le Secrétaire général de la Société des Nations, ainsi que le Président de la Cour de Justice internationale, ont demandé au Gouvernement français s'il désirait présenter des observations au sujet de la question sur laquelle un avis a été demandé. Le Gouvernement français a l'honneur d'exposer ci-après la façon dont se présente la question au point de vue français.

I.

Le texte de la Partie XIII (Travail) du Traité de Versailles, qui a été soumis à l'approbation des Chambres en vue de sa ratification, ne contient aucune allusion expresse à l'agriculture. Une lecture attentive ne permet de découvrir aucun terme pouvant laisser entendre que les organismes prévus, les principes formulés, doivent s'appliquer à l'agriculture. Au contraire, l'expression « industrie » ou « industrielle »

figure à plusieurs reprises dans le texte et paraît couvrir l'ensemble des dispositions de la Partie XIII.

Cette expression se trouve notamment dans les deux articles suivants :

«a) (*art.* 393). Le Conseil d'administration du Bureau international du Travail est composé, d'une part, de personnes représentant les gouvernements, dont huit seront nommées par les Membres dont *l'importance industrielle* est la plus considérable, et d'autre part de personnes représentant les patrons, les employés et ouvriers. Aucune part n'est faite dans la direction même de l'Organisation du Travail aux intérêts agricoles, mais l'industrie y est visée expressément.

«b) (*art.* 427). Le premier paragraphe des principes généraux (Section II de la Partie VIII) vise sans doute les «travailleurs salariés» en général; mais le second paragraphe rappelle qu'il y a des méthodes et des principes que toutes les communautés *industrielles* doivent s'efforcer d'appliquer; et ce sont les plus importants de ces méthodes et principes qui sont énumérés dans cette section. Il est difficile d'étendre ces principes à l'agriculture.»

Le texte même de la Partie XIII ne permet aucun doute sur le caractère restrictif de la compétence de l'Organisation internationale du Travail aux questions de travail industriel. On ne saurait étendre par voie d'interprétation cette compétence.

C'est en effet un principe fondamental de droit international que les textes de conventions, entraînant l'abandon de droits dérivant de la souveraineté des Etats, sont d'interprétation stricte. Or, la Partie XIII prévoit, à la charge des Etats, un certain nombre d'obligations en matière de réglementation du travail, qui sont en fait des limitations aux prérogatives des Etats souverains.

Ces obligations ont cependant été acceptées par les Chambres françaises; mais leur approbation, basée sur le texte même de la Partie XIII, n'a visé que les conditions du travail industriel.

II.

Lorsque les Chambres ont été informées que la Conférence générale du Travail se proposait de mettre les questions agricoles à l'ordre du jour, des protestations véhémentes ont été formulées; dans l'esprit des membres des Chambres, l'Organisation internationale du Travail restait toujours incompétente en matière agricole. C'est ce qui résulte notamment, d'une manière implicite, d'une intervention faite au Sénat en décembre 1920 à l'occasion de l'ordre du jour de la Conférence générale. C'est ce qui a été affirmé à nouveau dans les deux Chambres au cours du deuxième semestre de 1921. (Voir les documents parlementaires annexés.) ¹⁾

Devant l'opinion si énergiquement manifestée par les Chambres, ainsi, du reste, que par le monde agricole, le Ministre de l'Agriculture a fait, le 22 décembre 1921, devant la Chambre des Députés la déclaration suivante :

« Je reconnais que ni la Chambre ni le Bureau international du Travail ne peuvent trancher la question de compétence. La France est une des parties contractantes du Traité de Paix. Il y a un conflit entre elle et d'autres nations qui croient à sa compétence.

« Eh bien ! des autorités ont été prévues. Le Gouvernement verra dans quelles conditions il peut demander aux autorités compétentes d'interpréter cet instrument diplomatique. »

C'est dans ces conditions que le Gouvernement français a demandé que la Cour permanente de Justice internationale donnât un avis consultatif sur la question.

III.

Si, dans l'opinion du Gouvernement français, les dispositions de la Partie XIII du Traité de Versailles ne peuvent être étendues, par voie d'interprétation, à l'agriculture, celui-ci croit en outre de son devoir d'attirer l'attention de la Cour — dans l'équité de laquelle il a pleine confiance, — sur les très graves conséquences qu'aurait une telle extension en ce qui concerne notamment les mesures prévues dans le

1) Non reproduits.

Préambule et relatives à la réglementation des heures de travail, à la fixation de la durée moyenne de la journée et de la semaine de travail. Comment admettre qu'une telle réglementation, possible dans l'industrie, où toutes les adaptations sont permises à la volonté de l'homme, puisse être appliquée à l'agriculture où l'exécution du travail, dans sa presque totalité, est sous la dépendance des phénomènes de la nature ?

En l'espèce, on ne saurait parvenir à une réglementation sérieuse et efficace. Les saisons, les intempéries, la diversité des cultures, font que le travail agricole échappe à la plupart des prévisions. S'il ne peut être l'objet d'un plan nettement établi par avance, on doit logiquement, dans son exécution, laisser aux conditions naturelles la part qui leur revient.

Il serait même à craindre qu'une extension à l'agriculture de la réglementation du travail industriel ne vînt diminuer la bonne volonté des gouvernements pour l'application des recommandations et des projets de conventions adoptés par les Conférences du Travail. Les Etats adversaires de la compétence agricole se croiraient peut-être fondés à s'appuyer sur le caractère impraticable des mesures visant l'agriculture pour négliger l'exécution de celles concernant l'industrie.

La crainte de ces dangers, qui a retenu tout particulièrement l'attention des grandes associations agricoles françaises, ne saurait échapper à celle de la Cour, qui en trouvera l'expression dans un mémoire ci-annexé¹⁾ présenté par la Société des Agriculteurs de France et auquel le Gouvernement se réfère en tant que besoin.

IV.

Si les dangers signalés ci-dessus, apparaissent comme graves dans le cas où la compétence de l'Organisation internationale du Travail serait reconnue en matière de réglementation des conditions du travail agricole, il semble *a fortiori* superflu d'insister sur l'impossibilité absolue d'admettre cette compétence pour la recherche des moyens d'améliorer la production agricole.

L'Organisation internationale du Travail n'a en effet

1) Voir la sous-annexe, page 545.

compétence que pour l'étude et l'élaboration de la réglementation des conditions du travail, — du travail industriel, suivant l'avis du Gouvernement français ; ni le préambule de la Partie XIII, qui énumère ces conditions dans son deuxième paragraphe, ni la Section II (Principes généraux), ne font allusion aux moyens de production. Accepter cette compétence, ce serait donner encore une extension injustifiée aux dispositions de la Partie XIII, qui ne s'appliquent exclusivement qu'à un des éléments de la production : les conditions du travail.

* * *

Pour tous les motifs ci-dessus, le Gouvernement français conclut à ce qu'il plaise à la Cour permanente de Justice internationale de se prononcer contre la compétence de l'Organisation internationale du Travail en toute matière agricole.

Sous-Annexe à l'Appendice I du N^o 71.

MÉMOIRE PRÉSENTÉ PAR LA SOCIÉTÉ DES
AGRICULTEURS DE FRANCE.

La Cour permanente de Justice internationale ayant été invitée par le Conseil de la Société des Nations à formuler un avis sur le point de savoir si l'Organisation permanente internationale du Travail instituée par la Partie XIII du Traité de Versailles a compétence pour s'occuper des conditions du travail agricole, le soussigné est d'avis de demander à la Cour permanente de Justice internationale d'écarter la compétence et de proclamer l'incompétence de l'Organisation permanente internationale du Travail en matière de travail agricole, pour les raisons qui suivent :

1^o) C'est un principe incontestable et incontesté de droit international que les abandons des prérogatives de la souveraineté par les Etats souverains ne sauraient se présumer

qu'ils ne peuvent résulter que de dispositions non équivoques des traités ; que, par suite, les obligations résultant des traités ne peuvent être étendues au delà des termes mêmes de ces traités et que, si ces termes sont ambigus et susceptibles de divers sens, ils doivent être entendus, en principe, dans le sens le plus restrictif ; qu'il n'en saurait être autrement que si l'interprétation restrictive était manifestement contraire à l'objet et à l'esprit du Traité.

2^o) Il est incontestable que la Partie XIII du Traité de Versailles implique de la part des Etats, au profit de l'Organisation permanente internationale du Travail, des abandons de souveraineté dont certains ont pu être, à bon droit, jugés excessifs et ont été caractérisés par un de leurs partisans dans la Commission de 1919 qui les a préparés, en ces termes : « Dans notre domaine . . . nous décidons qu'en somme, les gouvernements doivent abandonner la moitié de leur souveraineté. » Il s'ensuit nécessairement que le domaine dans lequel les Etats ont consenti de tels abandons de souveraineté ne saurait être étendu au delà des limites assignées, de façon non douteuses, à ce domaine et qu'on n'y saurait comprendre aucun point sur lequel le doute pourrait s'élever sur la question de savoir s'il y est compris.

3^o) Le texte, l'objet et l'esprit de la Partie XIII du Traité donnent incontestablement compétence à l'Organisation permanente internationale du Travail pour s'occuper des conditions du travail industriel. Si rien dans le texte n'exclut formellement la faculté, pour la dite Organisation, de s'occuper des conditions du travail agricole, rien ne la lui confère expressément ; et cette faculté, d'autre part, apparaît comme étant en contradiction avec l'objet et avec l'esprit de cette Organisation.

4^o) Les partisans de la compétence de l'Organisation permanente internationale du Travail dans les questions de travail agricole invoquent les travaux préparatoires de la Partie XIII du Traité de Versailles, notamment les opinions formulées dans la Commission de législation internationale du Travail de 1919. Mais ces travaux n'ont pas le sens et la portée qui leur sont attribués. S'il est exact que divers membres de cette Commission ont nettement exprimé

l'intention de donner compétence à l'Organisation permanente internationale du Travail pour s'occuper des questions de travail agricole, toutes les propositions par lesquelles aurait été expressément manifestée et, dans une certaine mesure, justifiée cette intervention, ont été rejetées par la Commission elle-même pour des raisons qui constituent l'aveu que la thèse de la compétence est contraire à l'objet et à l'esprit de l'Organisation.

5⁰) L'admission de la compétence de l'Organisation permanente internationale du Travail dans les questions agricoles n'offrirait aucun avantage, mais présenterait de graves inconvénients. Les Etats qui estiment ne s'être point liés auraient la ressource de n'accepter ni les recommandations ni les projets de convention adoptés par la Conférence générale du Travail. Ils pourraient être induits à user de cette faculté non seulement dans les questions agricoles, mais dans toutes questions, pour se mettre à l'abri de toute responsabilité et de toute surprise pouvant résulter d'interprétations extensives et imprévues de leurs engagements, telles que celle dont ils se plaignent en ce qui concerne le travail agricole.

* * *

I. — Le premier point n'appelle que de très brèves observations. Les règles d'interprétation des traités ne diffèrent point des règles d'interprétation des contrats. Les Etats, de même que les particuliers, ne se lient que par l'expression de leur volonté. Si l'expression de cette volonté est défectueuse au point de provoquer le doute sur la volonté elle-même, le doute doit être interprété dans le sens de la conservation et non de l'aliénation de la liberté et de la souveraineté. Il n'en saurait être autrement que si le doute provoqué par des termes équivoques était détruit par l'évidence de la volonté des contractants résultant des autres dispositions du Traité et permettant de fixer, de façon certaine et précise, le sens des dispositions ambiguës.

II. — La Partie XIII du Traité de Versailles impose aux Etats membres de la Société des Nations et membres, par là même, de l'Organisation permanente internationale du Travail aux termes de l'article 387 du dit Traité, des abandons

de souveraineté sans précédents, mais non sans dangers. Ces abandons doivent donc être très strictement limités aux questions pour lesquelles ils ont été consentis de façon certaine.

Jusqu'au Traité de Versailles, les Etats avaient considéré, non sans raison, comme une prérogative intangible de leur souveraineté, le droit de ne délibérer sur les affaires les concernant que par leurs représentants désignés par les gouvernements et tenus de n'agir que conformément aux instructions dont ils étaient munis par ceux-ci. Nulle délibération ne pouvait être ouverte, nulle décision ne pouvait être arrêtée dans une Conférence internationale, sans l'assentiment de tous les Etats représentés à ce que la question proposée fût l'objet d'un examen collectif.

L'Organisation permanente internationale du Travail, instituée par le Traité de Versailles, innove à cet égard. Elle comprend deux organes : la Conférence générale des représentants des Etats membres ; le Bureau international du Travail, sous la direction d'un Conseil d'administration. Ces deux organes sont dans une situation si indécise et compliquée que, plus ou moins subordonnés, en théorie, aux Etats, ils peuvent, en pratique, s'affranchir à certains égards de toute dépendance ; ils s'appliquent à le faire, et tendent à s'élever sous certains rapports au-dessus des Etats, ce qui a pour effet d'introduire l'anarchie dans l'organisation internationale chargée de remédier à l'anarchie des souverainetés.

Les gouvernements désignent chacun quatre délégués à la Conférence générale des Membres, mais de ces quatre délégués, deux seulement sont délégués du gouvernement qui les nomme et les choisit librement ; les deux autres, choisis d'accord « avec les organisations professionnelles les plus représentatives » des employeurs, d'une part, des travailleurs de l'autre, représentent, l'un, les employeurs, l'autre les travailleurs de leur pays. Chaque délégué a le droit de voter individuellement, c'est-à-dire sans être lié par les instructions de son gouvernement, selon son impression personnelle. Ainsi, la Conférence diplomatique, mais plutôt celui d'une sorte de Parlement international, dépourvu de pouvoir de décision propre, mais investi d'un pouvoir de proposition à l'adresse des Etats.

La Conférence générale peut délibérer sur les questions proposées à son examen par le Bureau international du Travail, même contre le gré d'un Etat membre, si elle le juge opportun « à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés par les délégués présents ».

Le Bureau international du Travail est placé sous la direction d'un Conseil d'administration, composé de vingt-quatre personnes désignées de manière à le rendre, en fait, fort indépendant des États. Douze personnes, il est vrai, y représentent les gouvernements ; huit d'entre elles sont nommées par les huit Membres dont l'importance industrielle est la plus considérable, et quatre sont nommés par les Membres désignés par un collège électoral composé lui-même des délégués gouvernementaux des Membres autres que les huit Membres privilégiés à raison de leur importance industrielle. Les douze autres personnes sont élues : six, par le Collège électoral des délégués à la Conférence représentant les patrons, six, par le Collège électoral des délégués à la Conférence représentant les employés et ouvriers.

Ainsi, soit par leur composition, soit par les règles de leur fonctionnement, le Bureau international du Travail et la Conférence générale des Membres échappent, dans une très large mesure, à l'action et au contrôle des Etats. La suprématie de ceux-ci ne reparaît qu'en ce qu'ils sont libres d'adopter ou de rejeter les propositions votées par la Conférence générale des Membres. Toutefois, si les Etats ne sont pas obligés d'accepter ces propositions, les gouvernements ont l'obligation de les soumettre dans un délai déterminé, lorsqu'elles ont été adoptées à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés à la Conférence générale des Membres, aux autorités de l'Etat compétentes pour statuer sur leur admission ou leur rejet.

C'est ce qui faisait dire à M. Barnes, délégué britannique à la séance de la Commission de législation internationale du Travail du 17 février 1919 :

« Par le système du vote individuel permettant que des coalitions se forment par-dessus les frontières nationales, le principe de la souveraineté des Etats reçoit une première atteinte. Par l'obligation imposée aux gouvernements de

soumettre à leur organe législatif les décisions prises par la majorité, même s'ils n'y sont pas personnellement consentants, ce même propos (*sic*) que le veto qui doit jouer en dernier ressort n'est pas celui du gouvernement, mais uniquement celui des Parlements. Tout cela, ce sont des innovations considérables, dépassant de beaucoup ce que la Commission de la Société des Nations a cru possible de proposer, en ce qui la concernait, à la Conférence des plénipotentiaires. En fait, sur le terrain de la Charte des Nations, il n'a pas semblé possible d'abandonner le principe de l'humanité, ni non plus d'obliger un gouvernement donné à exécuter les décisions de la Société.

« Dans notre domaine, au contraire, nous décidons qu'en somme les gouvernements doivent abandonner la moitié de leur souveraineté. Ils n'auront plus dorénavant que 2 voix sur 4 et ils s'engagent néanmoins à présenter devant leurs Parlements les décisions auxquelles, dans l'hypothèse la plus favorable, ils n'auront participé que dans la proportion de cinquante pour cent.

« La thèse ainsi présentée est déjà si hardie que ce qu'on peut craindre, c'est qu'elle ne soit pas acceptée par la Conférence de la Paix. Si elle l'est et si les intéressés apportent à l'œuvre commune leur entière bonne volonté, de grands résultats pourront certainement être acquis. »

En outre, des sanctions sont organisées contre les Etats qui, ou bien ne soumettraient pas, dans un délai d'un an à dix-huit mois, à leurs autorités compétentes, les recommandations ou projets de convention adoptés par la Conférence générale du Travail, ou bien n'exécuteraient pas, de façon satisfaisante, les conventions qu'ils auraient ratifiées.

Sans doute, les Etats demeurent libres d'accepter ou de rejeter les propositions votées par la Conférence générale ; sans doute, ils ne s'exposent à des sanctions qu'en cas d'inexécution de conventions ratifiées ou de non soumission à leurs autorités compétentes des propositions votées par la Conférence générale. Il n'en est pas moins vrai que leur souveraineté est gravement atteinte et diminuée par l'obligation de souffrir des discussions qu'ils jugent inopportunes dans une Conférence internationale où leurs délégués ne représentent

pas tous leur gouvernement et où les délégués gouvernementaux eux-mêmes peuvent voter contre les instructions de leur gouvernement ; elle est atteinte et diminuée encore du fait qu'ils doivent souffrir l'examen, par leurs autorités compétentes, de propositions votées, le cas échéant, malgré eux et contre eux dans une sorte de Parlement où des majorités de coalition peuvent se former contre leurs intérêts nationaux.

La diminution de droit de leur souveraineté peut s'aggraver et s'est aggravée en fait par la prétention, manifestée par certains délégués à la Conférence générale du Travail, que les propositions votées par la Conférence générale du Travail doivent, en dépit des dispositions contraires de la Partie XIII du Traité de Versailles, être considérées comme la loi des Etats membres de l'Organisation internationale du Travail, et qu'une pression peut et doit être exercée sur ces Etats, par les organisations ouvrières, à l'effet de les contraindre à transformer en lois nationales les décisions du Parlement international du Travail.

Les tendances ainsi manifestées par l'Organisation internationale du Travail, avide d'accroître sa puissance et de s'élever au-dessus des Etats, ne font que rendre plus évidente la nécessité de limiter les abandons de souveraineté résultant de la Partie XIII du Traité de Versailles aux questions pour lesquelles ces abandons ont été effectivement et certainement consentis.

* * *

III. — Il ne saurait être mis en doute que l'Organisation internationale du Travail a compétence pour traiter des questions concernant le travail industriel, ou du moins de certaines questions concernant le travail industriel, celles qui concernent ce que l'on nomme la législation ouvrière en tant qu'elles appellent une entente internationale afin d'éviter que la «non adoption par une nation quelconque d'un régime de travail réellement humain fasse obstacle aux efforts des autres nations désireuses d'améliorer le sort des travailleurs dans leurs propres pays». Cette formule, empruntée au Préambule de la Partie XIII du Traité de Versailles,

rapprochée, d'une part, des exemples d'amélioration de la condition des travailleurs énumérés dans le paragraphe 2 dudit Préambule, d'autre part, des principes généraux formulés dans l'article 427, semble bien fixer une double limite à la compétence de l'Organisation internationale du Travail, même en ce qui concerne le travail industriel. Cette compétence ne s'étend évidemment pas aux questions de régime commercial et douanier, ou de transports, qui peuvent cependant exercer de graves répercussions sur la condition des travailleurs industriels ; ces questions sont, en effet, prévues par l'article 23 du Pacte de la Société des Nations comme distinctes des questions relatives aux « conditions de travail équitables et humaines » pour lesquelles l'article 23a vise l'établissement « des organisations internationales nécessaires ». Elle doit donc être restreinte, d'une part, aux questions d'économie sociale ou de protection ouvrière, d'autre part, à celles de ces questions qui ne peuvent être résolues par la législation nationale, abstraction faite des législations étrangères dont le silence ou l'insuffisance rendraient pratiquement impossibles, sous peine de déchéance industrielle, les mesures de protection ouvrière désirées par un Etat ou par quelques Etats.

La compétence de l'Organisation internationale du Travail, certaine en ce qui concerne le travail industriel dans les limites ci-dessus indiquées, est-elle reconnue par le Traité de Versailles en ce qui concerne le travail non industriel ? Le texte de la Partie XIII du Traité de Versailles vise tantôt le travail et les travailleurs, sans épithète, tantôt les travailleurs salariés, tantôt le travail des communautés industrielles. Il semble bien que les principes généraux énoncés à l'article 427 ne visent que les travailleurs salariés des communautés industrielles, qu'ils ne visent ni les travailleurs non salariés, ni les travailleurs des communautés non industrielles. Mais le Préambule de la Partie XIII du Traité, qui proclame urgent d'améliorer les conditions du travail, ne fait aucune distinction selon la nature du travail, et l'article 389, qui organise la représentation à la Conférence générale du Travail, stipule que certains délégués représenteront les employeurs, que d'autres représenteront les travailleurs, sans épithète.

A prendre les termes employés dans leur sens littéral, on en pourrait conclure que, là où le Traité parle des travailleurs sans épithète, l'Organisation permanente du Travail a compétence pour s'occuper des conditions du travail, même non salarié, quelle qu'en soit la nature. Personne toute fois ne paraît avoir admis une interprétation aussi extensive, et les partisans les plus intrépides de la compétence étendue semblent avoir borné leur ambition à la protection des seuls travailleurs salariés. Mais, avec le Bureau international du Travail, ces partisans de la compétence étendue demandent que l'Organisation permanente s'occupe non seulement des conditions du travail industriel, mais encore des conditions du travail agricole et des conditions du travail intellectuel, ce qui permettrait à ladite Organisation de s'occuper des conditions de travail des fonctionnaires des Etats, des magistrats, des officiers et même des législateurs, qui, selon l'observation de M. Lefebvre du Prey, alors Ministre de l'Agriculture, dans la séance de la Chambre des Députés du 22 décembre 1921, sont des travailleurs intellectuels — salariés par l'Etat. Une telle solution n'a, sans doute, été ni prévue, ni voulue par les Parlements qui ont approuvé le Traité de Versailles et en ont autorisé la ratification.

Si, au lieu de s'en tenir à l'interprétation strictement littérale, on interprète la Partie XIII du Traité de Versailles selon le sens naturel qui dérive du but annoncé dans le Préambule et des dispositions relatives à l'organisation de la Conférence générale et du Bureau international du Travail, on est amené à n'admettre la compétence de l'Organisation permanente qu'en ce qui concerne le travail industriel.

D'une part, en effet, ce n'est que pour le travail industriel que « la non adoption par une nation quelconque d'un régime de travail réellement humain fait obstacle aux efforts des autres nations désireuses d'améliorer le sort des travailleurs dans leurs propres pays ». Rien de tel ne se produit ni en ce qui concerne le travail intellectuel, ni en ce qui concerne le travail agricole. Ce dernier, à la différence du travail industriel, loin de pouvoir être soumis à des règles à peu près uniformes dans la plupart des pays, sinon en tous, est subordonné à des conditions variables, non seulement d'Etat à

Etat, mais de région à région dans le même Etat. Il dépend de la nature, des cultures ou de l'élevage, des climats, des saisons, de la durée des jours et des nuits, de mille circonstances dont il est difficile à toute législation nationale, et impossible à une législation internationale, de mesurer et de régler, avec quelque efficacité, les éléments.

D'autre part, les règles de fonctionnement de l'Organisation internationale du Travail ne sauraient se comprendre et s'expliquer si elles ne devaient pas s'appliquer au seul travail industriel. En effet, l'article 389 organise la représentation à la Conférence générale du Travail, en instituant pour chaque Membre, en dehors de ses deux délégués, un délégué représentant les employeurs et un délégué représentant les travailleurs; or, ces délégués spéciaux désignés «d'accord avec les organisations professionnelles les plus représentatives soit des employeurs, soit des travailleurs», représentent les patrons ou les ouvriers industriels; une proposition tendant à leur adjoindre les délégués des patrons ou ouvriers agricoles a été rejetée pour le motif que les intérêts agricoles seraient suffisamment défendus par les délégués gouvernementaux. Si l'on avait entendu par là que, dans la discussion des conditions du travail industriel, les intérêts des agriculteurs comme ceux de toutes les classes non industrielles de l'Etat seraient représentés par les délégués du gouvernement, la raison serait pertinente. Mais si l'on prétendait donner à l'Organisation internationale du Travail compétence pour régler les conditions du travail agricole, il était souverainement illogique d'assurer, pour la discussion de ces conditions, le privilège d'une représentation spéciale à l'industrie, alors qu'on le refusait à l'agriculture.

Les agriculteurs, dès lors, ne soit-ils pas fondés à protester contre une thèse qui les met en situation d'infériorité manifeste vis-à-vis de l'industrie? Ne sont-ils pas fondés à soutenir que les Parlements auxquels a été soumis le Traité de Paix n'ont pu croire, en approuvant celui-ci, qu'ils reconnaissent compétence à l'Organisation internationale du Travail en matière agricole, alors que la représentation industrielle était assurée, à l'exclusion de la représentation agricole, dans la Conférence générale du Travail?

La prépondérance industrielle, qui appelle logiquement la limitation de la compétence à l'industrie, ne s'affirme pas seulement à la Conférence générale du Travail ; elle s'affirme également dans la composition du Conseil d'administration du Bureau international du Travail. Les douze membres de ce Conseil, qui représentent les patrons et les travailleurs, sont élus par les délégués représentant les patrons et les travailleurs industriels ; sur les douze membres représentant les gouvernements, huit doivent être désignés par « les Membres dont l'importance industrielle est la plus grande ».

Sans doute, les Etats auraient pu — et cela eût été préférable — rester fidèles aux traditions justes, fondées sur la notion de l'unité de l'Etat, et se réserver la faculté de choisir librement les délégués qui ne représenteraient que l'Etat ; mais, du moment qu'ils ont admis une représentation spéciale de classes déterminées : les employeurs et les ouvriers industriels, il serait tout à fait exorbitant que les représentants de ces classes privilégiées eussent compétence pour traiter non seulement des conditions de travail les concernant, mais encore de conditions de travail concernant d'autres classes, dont les intérêts sont différents et parfois contraires — et ce à l'exclusion des représentants de celle-ci.

Il n'est donc point douteux qu'une interprétation rationnelle du texte de la Partie XIII du Traité conduise à la conclusion que l'Organisation internationale du Travail n'a compétence pour traiter que des conditions du travail industriel et non des conditions du travail agricole.

IV. — Mais les partisans de la compétence étendue allèguent que le texte de la Partie XIII du Traité doit être éclairé et complété par les travaux préparatoires de ladite Partie, notamment par les travaux de la Commission de législation internationale de 1919. « Cette Commission, a dit M. Compère-Morel, le 25 novembre 1921, à la Chambre des Députés, fut unanime à estimer que l'institution qu'elle proposait, c'est-à-dire le Bureau international du Travail, aurait à s'occuper de *tous* les salariés, même des salariés agricoles. » Cette unanimité peut s'induire, sans doute, du fait que la compétence évidemment supposée ou même nettement affirmée

par divers membres de la Commission, ne semble avoir été formellement contestée par aucun. Mais il convient de relever que toutes les propositions faites à la Commission en vue, soit d'affirmer expressément la compétence de l'Organisation internationale du Travail en matière agricole, soit d'y assurer la représentation des employeurs et travailleurs agricoles sur le même pied que la représentation des employeurs et travailleurs industriels, ont été rejetées par ladite Commission.

Dans la séance du 7 février 1919, M. Loucheur propose de « donner deux voix non seulement aux gouvernements, mais encore aux patrons et aux ouvriers. Cette méthode aurait l'avantage de permettre l'introduction de représentants du monde agricole à la fois dans la délégation patronale et dans la délégation ouvrière, ce qui, surtout pour un pays comme la France, serait évidemment désirable. » Le baron Mayor des Planches, Commissaire italien, « demande que la proposition de M. Loucheur soit prise en considération, car, pour l'Italie, pays où la classe agricole est très nombreuse et compte de très nombreux syndicats, elle présente également de l'intérêt ».

Si cette proposition avait été adoptée, tout doute eût été levé ; la compétence de l'Organisation internationale du Travail en matière agricole eût été établie par un texte formel et dans des conditions de représentation des intérêts agricoles identiques à celles qui ont été stipulées pour la représentation des intérêts industriels. Mais cette proposition a été rejetée, le 10 février, malgré les observations de M. Colliard qui jugeait « urgent de viser explicitement dans, la législation internationale, le travail rural » :

« M. Mahaim objecte qu'avec un trop grand nombre de délégués, aucun résultat pratique ne pourra être obtenu. Le texte anglais ne précise pas que les délégués choisis doivent rester les mêmes ; par conséquent, il sera possible de désigner pour la discussion de chaque problème particulier les délégués les plus qualifiés, et notamment des agriculteurs lorsque des questions agricoles seront examinées. Les délégués suppléants seraient pris parmi les conseillers techniques.

« M. Vandervelde appuie le point de vue de M. Mahaim,

notamment en faisant remarquer qu'une représentation agricole obligatoire ne se comprendrait pas dans des pays très industrialisés comme la Belgique.

« Le Président signale dans le même sens que, même dans certains pays, comme les Etats-Unis, où les agriculteurs sont très nombreux, la classe ouvrière est mal organisée et que, par conséquent, il est impossible d'y désigner des hommes vraiment représentatifs de cette classe.

« Le baron Mayor des Planches, pour tenir compte des objections apportées à la thèse de M. Colliard, propose de préciser le sens de l'amendement Loucheur comme suit :

« Il y aurait dans chaque délégation deux représentants du gouvernement, deux représentants des patrons et deux représentants des ouvriers. Mais leurs titres professionnels ne seraient pas spécifiés, ce qui permettrait de les choisir parmi les professions ayant l'importance nationale la plus grande, sans être lié vis-à-vis de telle ou telle catégorie de producteurs.

« Le comte Zoltowsky (Pologne) appuie la proposition italienne.

« M. Colliard, répondant à MM. Mahaim et Gompers, fait remarquer, d'une part, qu'on peut donner des représentants spéciaux à l'agriculture sans pour cela être obligé d'étendre ce régime à toutes les industries ou professions ; d'autre part, que l'argument tiré du manque d'organisation des ouvriers ruraux n'est pas décisif.

« M. Butler fait remarquer qu'il y a près d'un million et demi d'ouvriers agricoles dans le Royaume-Uni et qu'il s'est produit récemment parmi eux un grand mouvement d'organisation. Mais il n'est pas toujours possible de distinguer nettement le travail agricole du travail industriel ; d'ailleurs, le mouvement syndical agricole est englobé dans le mouvement général d'organisation syndicale. Les ouvriers ruraux seront donc représentés comme les autres catégories de travailleurs, et la latitude laissée par le projet anglais de désigner comme délégués suppléants des conseillers techniques leur permettra de faire entendre leurs voix dans les questions qui les intéressent.

« Le Président met aux voix l'amendement de M. Loucheur, qui est rejeté. »

De cette discussion, assez confuse, il résulte :

1^o) que la Commission, contrairement au sentiment de M. Colliard, n'a pas jugé urgent de viser explicitement, dans la législation internationale, le travail rural ;

2^o) qu'elle a jugé inutile d'assurer à l'agriculture une représentation égale à celle de l'industrie, ce qui est en contradiction avec les principes de l'Organisation internationale du Travail, si cette Organisation est compétente en matière agricole.

A la séance du 20 mars 1919 (après-midi), lors de la discussion des principes généraux qui seront formulés dans l'article 429 du Traité, de nouvelles propositions sont faites qui affirment nettement la compétence de l'Organisation internationale du Travail en matière agricole. Ces propositions seront encore rejetées et pour des motifs dont certains sont la condamnation de la compétence, qu'on veut admettre, mais qu'on ne se résout pas à formuler.

La délégation italienne propose de proclamer le principe du maximum hebdomadaire de la durée du travail dans l'agriculture ; il s'agit, dit le baron Mayor des Planches, de régler la durée du travail des salariés de l'agriculture en tenant compte des fluctuations nécessaires d'un jour à l'autre et, d'autre part, en laissant à chaque législation nationale le soin de déterminer le maximum autorisé.

« M. Arthur Fontaine rappelle que la délégation française n'avait pas visé spécialement les travailleurs agricoles dans la proposition relative à la durée hebdomadaire du travail des ouvriers agricoles, mais les conditions de saisons et les intempéries compliquent beaucoup la question. Un maximum hebdomadaire serait difficile à respecter ; un maximum plus long, presque impossible à contrôler. Il faudrait alors se contenter d'un maximum très large et sans efficacité réelle.

« M. Arthur Fontaine propose de rédiger en termes très généraux ce qui concerne les travailleurs agricoles ; les Conférences ultérieures permettront les mises au point. »

M. Gompers propose alors une rédaction très générale :

« De toutes les manières qui paraîtront praticables, les salariés de l'agriculture devront être mis à même de bénéficier d'une législation du travail équitable. »

Le lendemain, 21 mars, la discussion porte sur la rédaction proposée par M. Gompers.

M. Arthur Fontaine appelle l'attention sur un point qui, semble-t-il, a passé inaperçu dans l'énoncé du principe relatif à l'âge d'admission au travail des enfants. Est-ce que ce texte s'applique au travail agricole ? Quant à lui, il ne l'accepterait pas sans réserve avec cette extension. Pendant les vacances d'été, l'école primaire est fermée et les enfants sont beaucoup mieux à travailler avec leurs parents dans les champs que de rester à ne rien faire. Il faudrait prévoir le cas de l'enfant qui travaille aux champs avec ses parents.

« Sir Malcolm Delevingne a trois observations à faire. La première, c'est que nous sommes tous en faveur du principe visé dans la proposition de M. Gompers. Mais pourquoi se borner à viser dans ce texte les travailleurs agricoles et ne pas y mettre aussi les domestiques, les pêcheurs, les laboureurs et toutes autres classes de travailleurs ?

« En second lieu, la Commission n'a adopté jusqu'ici que des principes précis pouvant donner lieu à une législation, par exemple la journée de huit heures, l'âge d'admission des enfants, etc. Maintenant, pour la première fois, on nous présente un texte qui ne donne aucune idée d'une législation précise.

« En troisième lieu, il semble qu'en cette matière il s'agisse de questions ne rentrant pas dans le mandat donné à la Commission, qui doit se placer uniquement au point de vue international. Ce qui est en question actuellement, c'est, en effet, un programme national, comme l'indique d'ailleurs le texte lui-même. Il n'y a aucune question de concurrence internationale à faire intervenir. Pour ces raisons, sir Malcolm Delevingne votera contre la proposition de M. Gompers.

« Cette proposition est rejetée, à la suite d'un vote, avec 8 voix de prononçant pour et 6 voix contre ; elle ne réunit pas les deux tiers des voix. »

Ainsi, la Commission admet bien que, « de toutes les manières qui paraîtront équitables, les salariés de l'agriculture devront être mis à même de bénéficier d'une législation du travail équitable ». Mais l'un de ses membres relève, à propos du travail des enfants, que le caractère et le poids du travail agricole

diffèrent essentiellement de ceux du travail industriel ; un autre semble bien reconnaître que le travail agricole ne soulève pas de questions internationales et échappe, par là, à l'action de la Commission de législation internationale et à la compétence de l'Organisation internationale du Travail. Et, par suite du rejet de la proposition Gompers, le texte de l'article 427 n'exprime nullement l'opinion que l'Organisation internationale du Travail vise autre chose que le travail industriel. Sans doute, aux termes du paragraphe 1 de cet article, « les Hautes Parties contractantes, reconnaissant que le bien-être physique, moral et intellectuel des travailleurs salariés est d'une importance essentielle au point de vue international, ont établi, pour parvenir à ce but élevé, l'organisme permanent prévu à la section I et associé à celui de la Société des Nations ». Et l'expression très générale « travailleurs salariés » a été employée à dessein parce qu'elle n'exclut aucune catégorie de travailleurs. Mais, aux termes du paragraphe 2, les Hautes Parties Contractantes « reconnaissent que les différences de climat, de mœurs et d'usages, d'opportunité économique et de tradition industrielle rendent difficile à atteindre, d'une manière immédiate, l'uniformité absolue dans les conditions du travail. Mais, persuadées qu'elles sont que le travail ne doit pas être considéré simplement comme un article de commerce, elles pensent qu'il y a des méthodes et des principes pour la réglementation des conditions du travail que toutes les communautés industrielles devraient s'efforcer d'appliquer, autant que les circonstances spéciales dans lesquelles elles pourraient se trouver le permettraient. » Et ces termes semblent indiquer très nettement qu'il ne s'agit que du travail industriel. Le texte du Traité sera public ; les procès-verbaux de la Commission ne le seront pas. Le texte public doit évidemment l'emporter sur les interprétations de procès-verbaux secrets. S'il n'y avait pas autre chose à relever dans les travaux préparatoires du Traité, aucun doute ne pourrait, semble-t-il, s'élever sur la limitation de la compétence de l'Organisation internationale du Travail aux questions de travail industriel.

Mais le résultat des travaux de la Commission de législation internationale du Travail devait être soumis à la

Conférence des préliminaires de Paix. Un rapport est présenté à cette Conférence par la Commission, avec les textes adoptés par elle. Ce rapport ne fait mention qu'une fois du travail agricole et c'est dans les termes suivants : « Il y a lieu de signaler en terminant qu'une déclaration conçue en termes très généraux et ayant pour objet l'application à l'agriculture des principes de la réglementation proprement dite du travail, déclaration dont l'origine se trouvait dans une proposition italienne visant la durée du travail dans l'agriculture, a obtenu la majorité, mais non les deux tiers des voix. Les délégués qui se sont prononcés contre ont tenu à affirmer qu'ils n'étaient nullement opposés à cette idée ; mais ils estimaient qu'une proposition rédigée en termes aussi généraux ne rentrait pas dans le cadre des clauses dont l'insertion au Traité de Paix paraissait désirable. »

Ce passage du rapport devait naturellement être interprété dans le sens de l'exclusion de la compétence en matière agricole. Toutefois, il est dit également, dans le rapport : « La délégation italienne, qui avait soutenu avec la délégation française l'intérêt qui s'attache à représenter le monde agricole, eut satisfaction partielle par la considération que les gouvernements auraient, avec deux délégués, plus de latitude pour assurer cette représentation. Il y a lieu d'observer aussi que des conseillers techniques différents pouvant être désignés pour chaque réforme en discussion, il est loisible de les choisir le cas échéant dans le monde agricole. »

Ces termes pouvaient être entendus comme impliquant la compétence en matière agricole, et telle était assurément la pensée des auteurs du rapport. Mais cette pensée apparaissait assez confuse par suite de la contradiction choquante entre la compétence et l'exclusion d'une représentation agricole analogue à la représentation industrielle qui équivaut à l'exclusion de toute représentation particulière. Car les gouvernements, libres de choisir à leur gré leurs délégués, devaient être évidemment libres de désigner soit un, soit deux délégués, parmi des personnes ayant une compétence quelconque, et les conseillers techniques ne sont pas des représentants, mais des agents subordonnés qui ne peuvent être appelés à prendre la parole que sur demande du délégué auquel ils

sont adjoints, d'où il résulte que des conseillers techniques agricoles seraient dans la dépendance des délégués industriels.

Dans la séance plénière de la Conférence des préliminaires de Paix du 28 avril 1919, M. Vandervelde demande une modification au texte de l'article 427, paragraphe 1 :

« Le texte français, à la ligne 2, dit-il, parle de « salariés industriels ». D'accord avec M. Fontaine, directeur de l'Office du Travail en France, je propose de dire : « travailleurs salariés », car il a toujours été entendu, pendant les travaux de la Conférence, que la législation internationale du travail devrait s'appliquer aussi bien aux salariés de l'agriculture qu'aux salariés de l'industrie. C'est d'ailleurs la portée du texte anglais. » Le texte anglais portait « *industrial workers* » et il avait été expliqué que le mot « *industrial* » avait un sens assez général pour comprendre les travailleurs agricoles.

Le texte proposé par M. Vandervelde est adopté, ce qui laisse subsister l'incertitude dans l'article 427, car l'article 427 paragraphe 2, subsiste et vise les différences de climat, de mœurs et d'usages, d'opportunité économique et de tradition industrielle ; il déclare que les Hautes Parties contractantes pensent qu'il y a des méthodes et des principes que toutes les communautés industrielles devraient s'efforcer d'appliquer. Les termes de l'article 427 sont assez compréhensifs pour ne pas exclure les questions agricoles ; ils sont assez voilés pour donner l'impression qu'il ne s'agit que du travail industriel.

La délégation allemande, dans une note du 22 mai 1919, critique les dispositions relatives à la représentation des ouvriers : « tandis que le projet de l'Entente, dit-elle, n'accorde qu'un quart des voix aux travailleurs organisés syndicalement, la Conférence internationale ¹⁾ revendique le droit à la moitié des voix ». Et M. Clémenceau répond le 28 mai : « En ce qui concerne l'assertion que l'on s'écarte des principes démocratiques, la proposition faite par les Gouvernements alliés et associés va, comme on l'a déjà fait remarquer, plus loin que la proposition allemande. En effet, les trois quarts des délégués à la Conférence du Travail représenteront directement ou

1) La délégation allemande fait allusion au quinzième vœu de la Conférence syndicale internationale réunie à Berne en 9 ... 1919.

indirectement les aspirations de la masse de la population : les deux délégués gouvernementaux représentent, d'une façon générale, l'ensemble de la nation, et les délégués du Travail représentent directement les travailleurs ; les patrons n'obtiennent qu'un quart de la représentation totale. La théorie soutenue par la délégation allemande que l'article 390 du projet permet « d'exclure des travailleurs » est tout à fait erronée, attendu que les délégués des gouvernements — tout au moins ceux des démocraties alliées et associées — représentent encore la masse des populations de ces pays. Il convient de rappeler, en outre, que, dans beaucoup d'Etats, un très grand nombre de travailleurs s'emploient dans l'agriculture et ne sont pas, en général, groupés en associations professionnelles : il semble donc tout particulièrement indiqué que les gouvernements représentent leurs intérêts au sein de la Conférence. »

Enfin, le 17 septembre 1919, lors de la discussion du Traité de Paix à la Chambre, un député, M. Mauger, exprime « le regret de n'avoir pas entendu une seule fois, dans les questions touchant la législation internationale du travail, prononcer le mot de « travailleurs agricoles ». Ceux-ci paraissent avoir été écartés intentionnellement des décisions de la Conférence de la Paix. »

M. Renard, rapporteur des clauses du Traité relatives au travail, répond : « La Commission a été frappée de ce que les mots « travailleurs agricoles » ne figuraient pas au Traité, mais elle a pensé que, puisqu'on parlait des travailleurs, il n'y avait peut-être pas de distinction à faire entre les travailleurs des villes et les travailleurs des champs. »

Et le Ministre du Travail ajoute : « M. Loucheur et moi, avec le délégué d'une autre Puissance, nous avons proposé à la Commission de législation internationale du Travail que l'agriculture fût spécialement représentée dans les Conférences. Nous n'avons pas obtenu la majorité, et je le regrette. Mais nous avons décidé de recommander au délégué des Organisations patronales qui doit se rendre à Washington et qui doit être accompagné de conseillers techniques, d'avoir parmi ceux-ci un représentant de l'agriculture, et nous ferons la même recommandation au délégué des Organisations ouvrières. »

Ainsi les travaux préparatoires démontrent d'une part l'intention, chez un grand nombre de ceux qui y ont pris part, d'étendre la compétence de l'Organisation internationale du Travail aux travailleurs agricoles et à tous les travailleurs salariés; d'autre part, l'absence de tout texte net et précis manifestant sans aucun doute cette intention, l'absence de toute représentation spéciale des travailleurs ou employeurs autres que les travailleurs ou employeurs industriels.

Une interprétation rationnelle des dispositions du Traité conduit à n'admettre la compétence de l'Organisation internationale du Travail qu'en matière industrielle. L'interprétation extensive, donnée soit à la Commission de législation internationale du Travail, soit à la Conférence des préliminaires de Paix, soit par M. Clémenceau, soit à la Chambre des Députés, doit-elle prévaloir contre cette interprétation rationnelle? Il eût été bien facile de donner au texte du Traité la précision voulue pour écarter le doute. Il eût suffi de dire que l'Organisation internationale du Travail connaît des conditions du travail concernant les travailleurs ou les travailleurs salariés, quelle que fût la nature de leur travail. Cette précision, il est vrai, eût mis en relief le privilège, anormal et inadmissible en cette hypothèse, attribué au travail industriel; elle eût peut-être provoqué des objections et des critiques; elle eût été, en tous cas, nécessaire pour que les autorités qualifiées pour engager les Etats se rendissent compte de la portée des engagements proposés. Le texte d'un Traité lie selon ses termes et leur sens rationnel; il ne lie sur des termes douteux ou sur un sens illogique que s'il est certain que ces termes douteux ou ce sens illogique ont été compris et acceptés, en connaissance de cause, par tous ceux dont le concours était requis pour la validité de l'engagement.

Si l'on admet d'ailleurs la compétence en matière agricole, comment l'écarter s'il prend fantaisie à l'Organisation internationale du Travail de l'affirmer en ce qui concerne les travailleurs de catégories quelconques, salariés ou même non salariés, agents de l'Etat aussi bien qu'employés d'entreprises privées? Si l'on rejette l'interprétation restrictive qui

dérive du texte, de l'objet et de l'ensemble des dispositions, quelle barrière pourra être opposée aux extensions illimitées que peuvent comporter les termes « conditions de travail » et « travailleurs » ? Les soldats eux-mêmes ne sont-ils pas des travailleurs, et même des travailleurs salariés ou plutôt pourvus de maigres salaires ? La sollicitude de l'Organisation internationale du Travail pourra-t-elle s'étendre à l'amélioration de leur condition économique ? Cela est impossible, dira-t-on, et cependant, si l'on considère que la Partie XIII du Traité de Versailles vise autre chose que le travail industriel, aucune argumentation ne saurait condamner une interprétation aussi surprenante, mais aussi logique que celle qui réclame la compétence pour les travailleurs agricoles, pour les travailleurs intellectuels, pour les travailleurs de tout ordre et de toute catégorie.

V. — L'extension de la compétence de l'Organisation internationale du Travail aux travailleurs agricoles ne procurerait, en fait, aucun résultat, si les partisans de cette extension se conformaient strictement aux dispositions certaines du Traité de Versailles, c'est-à-dire, respectaient la liberté des Etats de ne pas admettre les recommandations ou projets de convention adoptés par la Conférence générale du Travail ; elle présenterait de graves dangers pour la paix sociale et, sans doute, aussi pour l'avenir de l'Organisation internationale du Travail, s'ils prétendaient dicter la loi, contrairement au Traité de Versailles, aux Etats hostiles à l'extension de cette compétence.

En effet, les Etats hostiles à la compétence seraient toujours libres, d'après le Traité, de rejeter les recommandations et projets de convention concernant le travail agricole ; ils seraient d'autant plus portés à le faire que non seulement les délibérations auraient eu lieu malgré eux, peut-être sans eux et contre eux, mais qu'en outre l'extension de compétence combattue par eux leur ferait craindre de nouvelles surprises d'interprétation concernant les obligations et les sanctions attachées à l'acceptation des dites recommandations ou projets de convention. Leur défiance pourrait même s'étendre

à tout le domaine de l'activité de l'Organisation internationale du Travail et les induire à rejeter toutes recommandations et tous projets de convention concernant le travail industriel. Comment ne seraient-ils pas mis en éveil par l'éventualité d'aggravations imprévues de leurs responsabilités ? L'Organisation internationale du Travail n'a aucun moyen légal de les contraindre à accepter des décisions qui ne sont, en réalité, que des propositions.

Mais les partisans de la compétence étendue sont souvent, en même temps, partisans d'une solution qui a été proposée à la Commission de législation internationale du Travail, sans être admise par celle-ci, solution qui permettrait à la Conférence générale du Travail d'édicter des lois obligatoires pour les Etats. Certains d'entre eux se flattent d'exercer, en dépit du Traité de Versailles, par des moyens illégaux, une pression et une contrainte sur les Etats récalcitrants. Il y aurait un véritable danger pour la paix sociale, et peut-être, le cas échéant, pour la paix internationale, à ce qu'une agitation fût entreprise par les syndicats ouvriers nationaux ou internationaux en vue d'imposer à un Etat des conditions de travail agricole définies par la Conférence générale du Travail. Si le Bureau international du Travail encourageait une agitation semblable, les Etats lésés seraient fondés non seulement à se retirer de l'Organisation internationale du Travail en se retirant de la Société des Nations selon la procédure prévue par le Pacte, mais à rompre immédiatement et sans conditions avec l'Organisation internationale du Travail en raison de l'attentat commis contre leur souveraineté, en violation du Traité de Versailles.

Il serait évidemment de beaucoup préférable, pour l'avenir même de l'Organisation internationale du Travail, que celle-ci, au lieu de froisser les légitimes susceptibilités et de provoquer les justes défiances des Etats, par l'ambition d'étendre son rôle au delà des limites où ce rôle n'est point contesté, s'appliquât à calmer les préventions et à gagner la confiance, en se gardant de toute emprise sur les domaines qui ne lui ont pas été nettement concédés et qui ne lui sont pas unanimement reconnus. L'interprétation limitative de sa compétence restreinte au travail industriel servirait, sans doute, mieux

tous les intérêts, y compris ceux du Bureau international du Travail, qu'une interprétation extensive de nature à provoquer les résistances, les défiances et les conflits.

(Signé) CHARLES DUPUIS,

Membre de l'Institut de France,
Membre de l'Institut de Droit international,
Professeur de Droit des Gens à l'Ecole
des Sciences politiques.

Appendice 2 au N^o 71.

LE DIRECTEUR DU BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL AU
SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS.

Genève, le 3 juillet 1922.

Monsieur le Secrétaire général,

En réponse à votre lettre 15/21280/18350 du 15 juin et comme suite à ma communication du 21 juin, j'ai l'honneur de vous adresser ci-joint un mémoire contenant les observations du Bureau international du Travail au sujet de la demande subsidiaire présentée par le Gouvernement français au Conseil de la Société des Nations en ce qui concerne la compétence de l'Organisation internationale du Travail dans les questions agricoles.

Je tiens à vous préciser que je vous adresse ce mémoire en ma qualité de Directeur du Bureau international du Travail. La prochaine session du Conseil d'administration du Bureau ne devant, en effet, s'ouvrir que le 25 juillet, c'est-à-dire postérieurement à la session du Conseil de la Société des Nations, au cours de laquelle la question doit être discutée, il ne m'est pas possible de lui soumettre mes observations avant de vous les faire parvenir.

Je me permets de vous prier dès maintenant de vouloir bien demander au Conseil de m'autoriser à assister à la séance dans laquelle sera discutée la question.

Je fais parvenir au Gouvernement français une copie de mes nouvelles observations.

Veuillez agréer, etc.

Pour le Directeur,
Le Chef de la Division diplomatique :
(Signé) F. J. PHELAN.

Appendix 2 to No. 71.

THE DIRECTOR OF THE INTERNATIONAL LABOUR OFFICE TO
THE SECRETARY-GENERAL OF THE LEAGUE OF NATIONS.

Geneva, July 3rd, 1922.

Sir,

In reply to your letter 15/21280/18350 of June 15th and following on my communication of June 21st, I have the honour to send you a memorandum containing the observations of the International Labour Office in regard to the supplementary request submitted by the French Government to the Council of the League of Nations concerning the competence of the International Labour Organisation in agricultural questions.

I wish to make it clear that I send you this memorandum in my capacity as Director of the International Labour Office. As the next session of the Governing Body of the Office will not take place until July 25th, that is to say, after the session of the Council of the League at which the question is to be discussed, I am unable to submit my observations to the Governing Body before sending them to you.

I have the honour to request you to ask the Council to authorise me to be present at the meeting at which the question will be discussed.

I am sending to the French Government a copy of these further observations.

I have the honour, etc.

For the Director,
(Signed) F. J. PHELAN,
Head of the Diplomatic Division.

MÉMOIRE CONTENANT LES OBSERVATIONS DU BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL AU SUJET DE LA DEMANDE D'AVIS SUBSIDIAIRE FORMULÉE PAR LE GOUVERNEMENT FRANÇAIS SUR LA COMPÉTENCE DE L'ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL EN MATIÈRE AGRICOLE.

A la date du 15 juin 1922, le Secrétaire général de la Société des Nations a transmis au Bureau international du Travail la copie d'une lettre en date du 13 juin par laquelle M. le Président du Conseil des Ministres de la République française lui communique, en vue d'une décision à prendre par le Conseil de la Société des Nations dans sa prochaine session, une demande d'avis complémentaire qu'il désirerait voir soumettre à la Cour permanente de Justice internationale sous la forme suivante :

« L'examen des propositions tendant à organiser et à développer les moyens de production agricole, et l'examen de toutes autres questions de même nature, rentrent-ils dans la compétence de l'Organisation internationale du Travail ? »

Le Secrétaire général priait le Directeur du Bureau de lui faire parvenir les observations qu'il désirerait présenter à ce sujet.

Le présent mémoire répond à cet objet.

* * *

Avant d'aborder le fond du débat, nous croyons de notre devoir d'exprimer ici la surprise, et nous osons dire le regret, que nous inspire la procédure adoptée par le Gouvernement français en la circonstance. Lorsque le Conseil d'administration du Bureau international du Travail avait été informé, à sa session de janvier 1922, en dehors de toute communication officielle, de la demande présentée par le Gouvernement français au Conseil de la Société des Nations et tendant à la consultation de la Cour permanente de Justice internationale sur la compétence de l'Organisation internationale

Sub-Annex to Appendix 2 of No. 71.

[Translation furnished by the International Labour Office.]

MEMORANDUM OF THE INTERNATIONAL LABOUR OFFICE
CONCERNING THE REQUEST FORMULATED BY THE FRENCH
GOVERNMENT FOR A FURTHER OPINION UPON THE COMPE-
TENCE OF THE INTERNATIONAL LABOUR ORGANISATION IN
QUESTIONS RELATING TO AGRICULTURE.

Under date June 15th 1922, the Secretary-General of the League of Nations forwarded to the International Labour Office a copy of a letter of June 13th in which the President of the Council of Ministers of the French Republic communicated, in order that a decision might be taken by the Council of the League of Nations during its next Session, a request for a further opinion which it desired should be submitted to the Permanent Court of International Justice in the following form :

“Does the consideration of proposals concerning the organisation and the development of the means of agricultural production, and of all other questions of the same nature, lie within the competence of the International Labour Organisation ?”

The Secretary-General requested the Director of the International Labour Office to forward to him any observations which he might consider desirable, and the present memorandum has been drawn up in response to that request.

* * *

Before entering upon an examination of the fundamental principles involved, it would seem necessary to express the surprise and regret to which the procedure adopted by the French Government in this case has given rise. When the Governing Body of the International Labour Office heard, during its Session of January 1922, in the absence of any official communication, that the French Government had solicited from the Council of the League the transmission of a request for the opinion of the Permanent Court of International Justice upon the competence of the Organisation as

du Travail en matière de travail agricole, il avait exprimé l'opinion que les demandes d'avis sur des questions concernant l'Organisation internationale du Travail devraient lui être soumises au préalable.

Nous avons fait part de cette opinion au Secrétariat et au Conseil de la Société des Nations, et, au cours de la discussion qui avait eu lieu devant le Conseil sur la demande du Gouvernement français, à la quatrième séance de sa dix-huitième session, le Marquis Imperiali, rapporteur, avait déclaré qu'à son avis ce serait un acte d'équité, de courtoisie et de sagesse, que de consulter préalablement sur cette demande le Conseil d'administration du Bureau international du Travail, ajoutant d'ailleurs que le Gouvernement français avait dans cette assemblée un représentant qui pourrait défendre son point de vue. (Procès-verbal de la 18ème session du Conseil, 4ème séance, 12 mai 1922.)

A la séance même du Conseil, et pour ne pas retarder la consultation de la Cour, nous n'avions pas insisté pour que cette procédure fût établie comme une règle. Mais nous avons pensé que, par un sentiment de courtoisie à l'égard de l'Organisation internationale du Travail, le Gouvernement français, dans des cas analogues, ne manquerait pas, à l'avenir, d'avertir au moins le Conseil d'administration du Bureau.

Nous étions d'autant plus autorisés à l'espérer que, pendant la onzième session du Conseil d'administration, le représentant du Gouvernement français, M. Picquenard, avait insisté sur le fait que, seules, des circonstances spéciales n'avaient pas permis à son Gouvernement de saisir d'abord le Conseil d'administration. Voici dans quels termes le compte rendu de la onzième session du Conseil d'administration analyse l'intervention de M. Picquenard à ce sujet :

« M. Picquenard rappelle que le Gouvernement désirait obtenir un avis sur cette question de compétence qui a donné lieu, en France, à de vives polémiques. Il en a saisi directement le Conseil de la Société des Nations uniquement parce que la session de ce Conseil précédait celle du Conseil d'administration du Bureau et qu'à l'ordre du jour de la session du Conseil de la Société figuraient les « questions à soumettre à la Cour permanente

regards agricultural workers, it expressed the opinion that such requests upon questions concerning the International Labour Organisation should be submitted to it beforehand.

This opinion was communicated by the Office to the Secretariat and the Council of the League, and, during the discussion which took place on the subject at the fourth sitting of the eighteenth Session of the Council, the Marquis Imperiali, reporter to the Council upon this question, declared that in his opinion it would be equitable, courteous and wise to consult beforehand the Governing Body, upon which the French Government had moreover a representative who could defend its point of view. (Minutes of the 18th Session, 4th sitting, May 12th, 1922).

During the sitting of the Council, in order not to delay consultation of the Court, the Director did not insist that this procedure should be rigidly followed. He considered, however, that out of courtesy to the International Labour Organisation, the French Government in future similar cases would not omit at least to advise beforehand the Governing Body of the Office.

He felt himself the more justified in this opinion since the French Government representative, M. Picquenard, during the eleventh Session of the Governing Body, had insisted on the fact that special circumstances alone had prevented the French Government from first bringing the matter before the Governing Body. His remarks are summarised as follows in the Minutes of the eleventh Session of the Governing Body :

“ M. Picquenard explained that the French Government had desired to obtain a pronouncement on the question of competence which had given rise to violent controversies in France. They had brought the matter directly before the Council of the League of Nations, only because the Session of the Council had preceded that of the Governing Body, and because on the agenda of the Session of the Council had figured ‘questions to

de Justice internationale». Le Gouvernement français a estimé qu'il était opportun de profiter de cette occasion pour ne pas retarder l'ouverture de la procédure de consultation de la Cour. Mais il n'a nullement voulu manquer à la déférence due au Conseil d'administration, qu'en d'autres circonstances il aurait certainement avisé de son intention de saisir la Cour.»

Nous regrettons vraiment, pour le bon ordre des travaux et pour la régularité des relations entre les Etats et les organisations internationales, que le Gouvernement français n'ait pas cru devoir recourir pour sa nouvelle demande à cette procédure si souhaitable de la communication préalable.

* * *

Après ces observations préliminaires, nous allons examiner la demande du Gouvernement français.

Cette demande laisse supposer — car sans cela elle serait dépourvue de sens — que l'Organisation internationale du Travail aurait déjà en fait envisagé l'adoption de mesures «tendant à organiser et à développer les moyens de production agricole». Or, nous tenons à indiquer ici tout de suite que l'Organisation internationale du Travail n'a jamais songé à une intervention de cette nature et a affirmé dès le début de ce mémoire, par une déclaration catégorique, que, dans notre opinion, l'organisation et le développement de la production agricole sont en dehors de la compétence de l'Organisation internationale du Travail.

Nous nous sentons très à l'aise pour déclarer que le programme de politique sociale exposé dans le préambule de la Partie XIII du Traité de Paix, et à la réalisation duquel l'article 387 du Traité de Versailles et les articles correspondants des autres traités de paix ont chargé l'Organisation permanente de travailler, ne comporte nullement l'organisation et le développement de la production dans quelque domaine que ce soit.

be submitted to the Permanent Court of International Justice.' The French Government had thought it advisable to take advantage to this opportunity to avoid delaying the opening of the process of consultation of the Court, but they had no desire to show any lack of deference towards the Governing Body, which, in other circumstances, they would certainly have informed of their intention to bring the matter before the Court."

In the interests of good method and of regular procedure in the relations between States and the international organisations, it would seem a matter for regret that the French Government did not think it necessary to follow in the case of its new demand the procedure of a preliminary communication to the international organisation concerned which would appear to be so desirable.

* * *

These preliminary observations having been made, the request of the French Government would appear to call for the following remarks. The request would appear to indicate, since otherwise it would have no meaning, that the International Labour Organisation has already in fact considered the adoption of measures concerning the development of the means of agricultural production.

It would seem desirable to state at once that the International Labour Organisation has never considered any intervention of this nature, and to declare categorically from the beginning that, in the opinion of the International Labour Office, the organisation and development of agricultural production are matters outside the competence of the International Labour Organisation.

It may be affirmed without difficulty that the programme of social reform contained in the Preamble of Part XIII of the Treaty of Peace, the realisation of which is entrusted to the International Labour Organisation by Article 387 of the Treaty of Versailles and the corresponding articles of the other Treaties of Peace, does not comprise the organisation and the development of production in any sphere whatever.

Nous nous serions certainement trouvé tout à fait d'accord avec le Gouvernement français pour affirmer l'incompétence de l'Organisation internationale du Travail en cette matière si, avant de formuler sa demande d'avis (demande qui risque de provoquer et d'accréditer l'opinion injuste que l'Organisation internationale du Travail s'est jugée compétente), ce Gouvernement avait bien voulu soumettre préalablement la question au Conseil d'administration. Il aurait ainsi acquis la certitude que, ni de près ni de loin, l'Organisation internationale du Travail ne revendiquait quelque compétence en matière de production. Tout au plus doit-elle tenir compte, en matière agricole comme en matière industrielle, des répercussions que la réglementation du travail doit avoir sur la production, ou vice versa.

Nous ne pensons pas que cette attitude de l'Organisation internationale du Travail ait été démentie par aucun fait. Sur quoi donc pourrait se trouver fondée la crainte que le Gouvernement français vient d'exprimer en présentant sa demande ? Pourquoi a-t-il pu supposer que l'Organisation internationale du Travail envisageait l'adoption de mesures tendant à organiser et à développer les moyens de production agricole ?

Nous allons exposer les faits qui semblent avoir provoqué sa demande et expliquer, à l'aide d'un examen détaillé de ces faits, pourquoi ses appréhensions ne sont pas fondées.



Au cours des 9^{ème} et 10^{ème} séances de la troisième session de la Conférence internationale du Travail, M. Zumeta, délégué gouvernemental du Venezuela, déposa un amendement au texte de la recommandation concernant les moyens de prévention contre le chômage dans l'agriculture, qui était en discussion devant la Conférence. Cet amendement était ainsi conçu :

« La Conférence recommande que les Membres de l'Organisation internationale du Travail prennent des mesures pour instituer, par l'intermédiaire du Bureau international du Travail, un système d'études et d'informations

If, before formulating its demand for an opinion — a demand which tends to create and to lend authority to the unjustifiable idea that the Organisation does in fact consider itself competent — the French Government had been good enough to submit the question to the Governing Body, there is no doubt that full agreement with the view of the French Government that the International Labour Organisation was incompetent in this matter would have been expressed. The Government would thus have ascertained beyond doubt that the Organisation did not claim any competence whatever in questions of production. At the most, in agricultural as in industrial questions, the Organisation can only consider the effects of mutual reactions between the regulation of labour and production.

There would appear to be no instance in which the Organisation has departed from this attitude towards questions of production. The grounds therefore upon which the French Government has been led to feel the apprehension which is implied in its request, namely that the Organisation may consider the adoption of measures for the organisation and development of agricultural production, remain to be sought.

The following detailed examination of the facts which possibly may have given rise to the request will, it is hoped, make it clear that the apprehensions of the French Government have no foundations.

* * *

During the ninth and tenth sittings of the third Session of the International Labour Conference, M. Zumeta, Government delegate of Venezuela, proposed the following amendment to the text of the Recommendation concerning the prevention of unemployment in agriculture, which was then being discussed by the Conference :

“ The Conference recommends that the Members of the International Labour Organisation take measures to institute a methodical system of enquiry and collection of information through the International Labour Office with a view to developing agricultural production. ”

méthodiques en vue d'organiser et de développer efficacement les moyens de production agricole.»

M. Zumeta expliqua à la Conférence le sens de son amendement, et nous allons montrer, par une analyse des deux discours qu'il prononça à cette occasion, que, même dans son esprit, cette proposition avait une portée beaucoup plus étroite qu'il n'apparaît à première vue. Une analyse du texte de la recommandation que M. Zumeta proposait d'amender est avant tout nécessaire pour bien situer la question.

Le texte du projet de recommandation sur lequel délibérait la Conférence proclamait que «dans leurs principes, le projet de convention et la recommandation concernant le chômage adoptés à Washington s'appliquaient aux travailleurs de l'agriculture». Mais, en raison du caractère particulier du chômage dans l'agriculture, il était recommandé aux Membres de l'Organisation internationale du Travail d'envisager en outre l'adoption de mesures spéciales conformes aux conditions économiques et agricoles de chaque pays. Parmi ces mesures, les unes étaient d'aspect social, telles que les encouragements aux associations coopératives agricoles des travailleurs de la terre, les autres d'aspect plutôt économique, telles que l'adoption de méthodes techniques modernes ou de systèmes améliorés de culture pour la mise en valeur des terres incultes et insuffisamment cultivées, le développement des industries et des travaux supplémentaires susceptibles d'occuper les travailleurs agricoles qui souffrent du chômage saisonnier, etc.

Il n'était d'ailleurs pas question, dans l'esprit des auteurs du projet, de s'occuper de ces dernières mesures d'ordre économique en elles-mêmes et de faire à leur égard des propositions précises, mais seulement de recommander aux Gouvernements de les étudier dans le sens de l'atténuation que leur exécution pourrait apporter au chômage dans l'agriculture.

Il convient de faire observer ici que la réalisation d'un programme social nécessite presque constamment l'adoption de mesures économiques. Il ne peut pas y avoir de cloisons étanches entre les questions sociales et les questions économiques, et ce serait ruiner l'œuvre de la Partie XIII que d'interdire à l'Organisation internationale du Travail, non

M. Zumeta explained to the Conference the sense of his amendment, and it will be shown by an analysis of his two speeches on this subject, that in his view the scope of his proposition was much more restricted than appeared at first sight. An analysis of the text of the Recommendation which M. Zumeta proposed to amend is, however, necessary for a full understanding of the position.

The text of the draft which the Conference was then discussing declared " that the Draft Convention and Recommendation concerning unemployment adopted at Washington are in principle applicable to agricultural workers." But, because of the peculiar character of agricultural unemployment, it was recommended that the Members of the International Labour Organisation should consider in addition the adoption of special measures in accordance with the economic and agricultural conditions of each country. Certain among these measures were of a social character, as for example the encouragement of agricultural co-operative societies amongst land-workers ; others had a more distinctly economic aspect, such as the adoption of modern technical methods or of improved systems of cultivation for the development of untilled or insufficiently tilled land, the development of subsidiary industries calculated to give occupation to agricultural workers suffering under seasonal unemployment, and so on.

But there was no doubt that it was fully understood that there was no question of studying these various economic measures as such, but simply of recommending their examination to the Governments from the point of view of the possible diminution of unemployment in agriculture which might result from their application.

It must here be observed that the realisation of a social programme entails almost always the adoption of economic measures. It is impossible to separate social questions and economic questions into water-tight compartments, and Part XIII would be rendered wholly ineffective if the International Labour Organisation were to be denied the right, not neces-

pas la recherche et l'étude de solutions économiques, qu'elle n'a pas à entreprendre, mais la constatation que certaines solutions aux problèmes sociaux sont d'essence économique. L'Organisation internationale du Travail n'a pas « à organiser et à développer les moyens de production », ni à faire des suggestions détaillées dans ce sens. Elle-même se reconnaît incompétente et lorsqu'une question se pose devant elle qui touche à ces problèmes, elle se tourne vers d'autres institutions plus qualifiées, elle fait appel à des compétences, comme nous le verrons tout à l'heure. Mais puisqu'elle doit s'efforcer d'assurer le bien-être physique, moral et intellectuel des travailleurs, et que la réalisation de ce programme pose des problèmes économiques, elle ne peut pas ne pas les envisager. Par exemple, la protection des travailleurs contre les maladies générales ou professionnelles, qui rentre dans le programme d'action de l'Organisation permanente, ne peut être assurée sans toucher à la question plus générale de la prohibition ou de la réglementation de l'emploi de certains produits industriels, et a par conséquent des répercussions économiques.

C'est en montrant cette coordination entre les faits sociaux et les phénomènes économiques que M. Zumeta a soutenu son amendement. « Dans chaque pays, a-t-il dit, le chômage est le résultat d'une inadaptation de certains moyens de production nationale, tels que la terre, l'outillage ou le capital, à la capacité productive de la main-d'œuvre, ou d'une inadaptation entre les moyens nationaux et extra-nationaux de production. Dans le premier cas, les mesures d'ordre intérieur dans chaque pays peuvent suffire au rétablissement de l'équilibre local; dans le deuxième cas, il faut chercher à établir la corrélation nécessaire entre les conditions locales et les besoins mondiaux de production. » Or, ajoutait-il, la recommandation « n'envisage le chômage agricole que comme un phénomène local et laisse de côté les caractères généraux qui le rattachent aux problèmes corrélatifs de distribution ou de circulation des produits dans tous les pays. La persistance et la généralité du chômage et de la misère, bien que

sarily of investigating and suggesting solutions for economic problems, which it is not required to undertake, but of declaring that the solutions of certain social problems are essentially economic. The purpose of the International Labour Organisation is not "to organise and develop means of production", nor to make precise suggestions to this end. It is fully aware of its incompetence in this respect, and when obliged to consider such problems, it approaches other better qualified and more competent institutions, as will be indicated below. But it is the duty of the Organisation to endeavour to secure the physical, moral and intellectual well-being of the workers, and if the attempt to realise this programme raises questions of an economic order, the Organisation cannot refuse to take cognisance of them. For instance, the protection of workers against general or occupational disease, a matter which lies within the sphere of the International Organisation, cannot be effected without touching on the more general question of prohibiting or regulating the use of certain industrial commodities, which in turn raises considerations of an economic order.

M. Zumeta used the same argument concerning the relationship between social and economic interests in support of his amendment. He said that "in every country unemployment is the outcome of the failure to adapt certain factors of national production, such as land, plant or capital, to the productive capacity of the labour available, or of the maladjustment of national and foreign factors or production. In the former case, measures of a domestic nature may be sufficient to re-establish a state of local equilibrium in each country; in the second case it becomes necessary to establish the required correlation between local conditions and the world demand."¹) He added: "The Recommendation takes into account unemployment in agriculture only as a local phenomenon, disregarding considerations of a general character which connect it with the related problems of distribution or circulation of commodities in all countries. The persistence and the

¹) Translation from the Final Record of the third Session of the International Labour Conference, Vol. I., p. 174.

la terre suffise amplement aux besoins de sa population, montrent que le moment est arrivé d'étudier méthodiquement cette question dans son ensemble. Il ne faut pas oublier que cette assemblée est la seule au monde qui ait le pouvoir de poser le problème dans le cadre de coordination mondiale impérieusement demandée par la solidarité des intérêts des peuples. » (Compte rendu définitif de la troisième session de la Conférence internationale du Travail, 1er volume, p. 174.)

Ce résumé de l'intervention de M. Zumeta suffit à bien marquer que, dans son esprit, il ne s'agissait d'envisager ces problèmes que dans leurs rapports avec le chômage dans l'agriculture, son souci essentiel étant une exacte utilisation de la main-d'œuvre de pays à pays, utilisation favorisée par un meilleur développement des modes de production.

La Conférence a cependant jugé préférable de ne pas retenir l'amendement de M. Zumeta pour l'insérer dans le texte de la recommandation.

En effet, si cet amendement se référait uniquement à l'étude des moyens destinés à prévenir ou combattre le chômage, son objet se trouvait déjà atteint, puisque la recommandation prévoyait que chaque Membre de l'Organisation internationale du Travail adresserait au Bureau un rapport périodique sur les mesures prises pour y donner suite. Si, au contraire, comme l'indiqua le Directeur, il sortait du cadre précis de la recommandation, il y avait intérêt à ne pas l'insérer dans le texte de la recommandation, mais à le soumettre à titre de résolution spéciale à la Conférence, qui pourrait l'examiner après étude et rapport de sa Commission de propositions. M. Zumeta se rallia à cette suggestion, et le texte qu'il avait déposé fut renvoyé à la Commission de propositions.

On voit ainsi que la Conférence elle-même, redoutant que, malgré tout, le texte proposé par M. Zumeta pût sembler autoriser des mesures qui étaient à ses yeux en dehors du champ d'action de l'Organisation, avait adopté aussitôt à l'égard de cette proposition une attitude de très grande réserve. On va

wide-spread prevalence of unemployment and hardship, which continues in spite of the fact that the earth is capable of amply supplying the needs of its population, show that the moment has arrived for a methodical study of this question in its entirety. It must not be forgotten that this is the only body in the world which is in a position to examine the question from the point of view of world-wide co-operation so imperiously demanded by the interdependence of the interests of the nations."

This summary of the arguments adduced by M. Zumeta suffices to show that in his opinion it was only a question of considering these problems in relation to their bearing on unemployment in agriculture. What he desired above all was a scientific system of utilising the labour available in the various countries, a system which would be favoured by the better development of means of production.

The Conference, however, thought it preferable not to adopt M. Zumeta's amendment for insertion in the text of the Recommendation.

As a matter of fact, if the proposal submitted by M. Zumeta referred exclusively to the study of means of preventing or combatting unemployment, its object was already attained, since the Recommendation already provided that each Member of the International Labour Organisation should communicate periodically to the Office a report on the measures taken to give effect to it. If, on the other hand, as the Director of the International Labour Office pointed out, it fell outside the precise scope of the Recommendation, it would be better not to insert it in the text of the Recommendation, but to submit it in the form of a special resolution to the Conference, which could then examine it after it had been considered and reported upon by the Selection Committee. M. Zumeta associated himself with this point of view, and the text which he had submitted was referred to the Selection Committee.

It is clear that the Conference itself, fearing lest the text proposed by M. Zumeta might appear to authorise measures in its opinion outside the scope of the Organisation, adopted an attitude of great reserve, and it will be seen from what follows that this attitude was maintained, and that Conference

voir que, par la suite, gardant cette attitude de réserve, elle a préféré ne pas se prononcer sur le fond de la proposition.

La Commission de propositions de la Conférence examina la proposition de M. Zumeta dans sa séance du 15 novembre 1921 et adopta à cet égard la résolution suivante :

« La Commission de propositions propose à la Conférence de renvoyer cette résolution au Conseil d'administration avec l'invitation de la soumettre d'abord à une Commission paritaire agricole composée d'une manière analogue à la Commission paritaire maritime et qui serait chargée de l'examiner ainsi que les questions de même nature. »

Il convient de remarquer que la création projetée d'une Commission spéciale n'était pas destinée exclusivement, comme on a tenté de le suggérer plus tard, à l'examen de la proposition de M. Zumeta, mais à l'examen de tous les problèmes de la réglementation du travail dans l'agriculture.

La Conférence, saisie de ce texte au cours de sa 25^{ème} séance, l'adopta par soixante-trois voix contre zéro, à la suite d'une observation du Directeur qui signalait qu'au cours de l'échange des vues qui avait eu lieu à la Commission de propositions, on avait indiqué la possibilité d'introduire dans la Commission d'études agricoles, dont la création était ainsi proposée, des représentants de l'Institut international d'Agriculture de Rome ; il espérait que le mot « paritaire » n'empêcherait pas cette adjonction.

C'est là encore un point à retenir. La Commission de propositions, tout en n'examinant pas au fond la résolution Zumeta, a pensé cependant que la question qui y était soulevée intéressait l'Organisation internationale du Travail. Mais, considérant qu'elle pouvait entraîner une action dépassant le cadre de la compétence de l'Organisation, la Commission a envisagé la collaboration possible de l'Institut international d'Agriculture de Rome, seul qualifié pour s'occuper de questions de production agricole.

declined to express an opinion on the principles involved in the question.

The Selection Committee examined M. Zumeta's resolution during its sitting on November 15th, 1921, and adopted the following resolution :

"The Selection Committee proposes to the Conference that this resolution be referred to the Governing Body with the invitation that it be submitted in the first place to a Joint Agricultural Commission formed in a similar manner to the Joint Maritime Commission. This Commission will be charged with the examination of this question and of others of the same nature."

It should be observed that the proposed creation of a special commission was not exclusively intended, as was suggested later, for the examination of the proposition of M. Zumeta, but for the examination of all problems of agricultural labour.

The above resolution came before the Conference in the course of its 25th sitting, and was adopted by 63 votes to none, following upon an observation by the Director to the effect that in the course of discussions which took place in the Selection Committee the suggestion had been made that it might be possible to secure the representation of the International Institute of Agriculture at Rome on the proposed commission for the study of agricultural questions. The Director hoped that the world "Joint" would not hinder this arrangement.

This action of the Conference is specially worthy of note. The Selection Committee, although it did not examine the principles which might be involved in M. Zumeta's resolution, was of the opinion that the question raised therein was of interest to the Organisation ; but in view of the possibility of its entailing action outside the competence of the Organisation, the Committee considered the possibility of securing the collaboration of the International Institute of Agriculture of Rome, the only international organisation qualified to deal with questions of agricultural production.

C'est dans ces conditions que la question de la création d'une Commission pour les questions agricoles fut portée à l'ordre du jour de la onzième session du Conseil d'administration, au mois de janvier dernier. Le Conseil ne fut pas saisi, comme le prétend le Gouvernement français, d'une proposition tendant à organiser et à développer les moyens de production agricole. Il fut simplement appelé à envisager la possibilité de constituer une commission paritaire agricole qui serait chargée d'étudier les questions relatives à l'agriculture, en collaboration avec l'Institut international d'Agriculture, et le problème soulevé par M. Zumeta passait ainsi au second plan, l'essentiel étant la constitution de la Commission agricole destinée à être consultée sur toutes les questions agricoles intéressant l'Organisation internationale du Travail. Il convient de citer à cet égard le rapport présenté par le Directeur du Bureau au Conseil d'administration à sa onzième session sur l'institution de la Commission :

« Au moment même où nous nous efforçons de chercher une solution, un des hommes que ce problème avait le plus préoccupés, le chef autorisé de la Fédération des paysans suisses, M. Laur, nous suggéra dans une conversation l'idée de préparer nos conférences par une sorte de consultation où interviendraient les représentants de l'Institut international d'Agriculture. Nous pourrions aboutir ainsi à une très utile division du travail et à une précieuse collaboration. Lorsque le Bureau préparerait des études ou des projets de convention ou de recommandation pour la protection du travail agricole, les représentants de l'Institut international d'Agriculture seraient plus qualifiés que tous autres pour indiquer la répercussion que les mesures envisagées peuvent avoir sur la production agricole. C'est, en effet, essentiellement de la technique agricole et des conditions de la production que s'occupe l'Institut.

« C'est cette suggestion que nous voudrions retenir. Nous l'avons soumise à un certain nombre de membres qualifiés de l'Institut international. Nous croyons qu'elle serait accueillie avec quelque sympathie en beaucoup de pays. »

Such were the conditions under which the proposal for the creation of a commission on agricultural questions was inserted on the agenda of the eleventh Session of the Governing Body, held in January last. It was not the case, as is represented by the French Government, that the Governing Body had under consideration a proposal concerned with the organisation and development of the means of agricultural production ; it had merely to consider the possibility of appointing a Joint Agricultural Commission for the study of agricultural questions in collaboration with the International Institute of Agriculture, and the problem raised by M. Zumeta became a secondary consideration, the essential being the constitution of the agricultural commission which might be consulted on all agricultural questions of interest to the International Labour Organisation. In this connection the following extract from the report presented by the Director to the Governing Body at its eleventh Session is pertinent.

“ At the moment when we were trying to discover a solution, one of the persons most concerned with the problem — namely M. Laur, the official head of the Swiss Federation of Peasants — suggested to us in the course of a conversation the idea of making preparations for our Conference by means of a consultation, in which representatives of the International Institute of Agriculture should take part. By this means we could achieve a very convenient division of labour, and a valuable system of collaboration. Should the Office prepare studies of draft conventions or recommendations for the protection of agricultural labour, the representatives of the International Institute of Agriculture would be more qualified than any other body to indicate the possible effect of the measures contemplated with regard to agricultural production, since it is with technical agricultural questions and with the conditions of production that the Institute is essentially concerned.

“ This is a suggestion which we would like to accept. We have submitted it to a certain number of qualified members of the International Institute, and we believe that it would be received not unfavourably in many countries.”

Le Directeur proposait en conséquence au Conseil d'administration de constituer une Commission qui, en dehors des représentants patronaux et ouvriers de l'agriculture choisis par les organisations intéressées, comprendrait trois membres désignés par l'Institut international d'Agriculture.

La question vint en discussion devant le Conseil au cours des cinquième et sixième séances de la onzième session (19 janvier). Le procès-verbal de la cinquième séance rapporte dans les termes suivants l'intervention du représentant du Gouvernement français, M. Picquenard, sur ce point :

« M. Picquenard indique que c'était à l'occasion de l'examen de ce point à l'ordre du jour qu'il avait été chargé par son Gouvernement de porter à la connaissance du Conseil d'administration la démarche entreprise par le Gouvernement français en vue d'obtenir un avis consultatif de la Cour permanente de Justice internationale sur la compétence du Bureau en matière agricole. Il conviendrait d'ajourner la discussion sur l'institution de la Commission jusqu'au moment où la Cour permanente de Justice internationale aura fait connaître son opinion sur cette question.

« Il rappelle que la proposition dont est saisi le Conseil résulte d'une résolution présentée à la Conférence par M. Zumeta, demandant que « les Membres de l'Organisation internationale du Travail prennent des mesures pour instituer, par l'intermédiaire du Bureau international du Travail, un système d'études et d'informations méthodiques en vue d'organiser et de développer efficacement les moyens de production agricole.

« Or, il fait observer que les moyens de production agricole relèvent davantage de la compétence de l'Institut d'Agriculture que de celle du Bureau international du Travail. Dans ces conditions, il propose que le Conseil d'administration ajourne la discussion jusqu'à ce que la Cour permanente de Justice internationale ait formulé son avis et qu'un accord soit intervenu avec l'Institut international d'Agriculture sur les attributions respectives des deux organisations. »

Consequently, the Director proposed that the Governing Body should create a commission which should comprise, in addition to representatives of agricultural employers and workers chosen by the organisations concerned, three members nominated by the Institute of Agriculture at Rome.

The proposal was discussed by the Governing Body during the fifth and sixth sittings (January 19th) of the eleventh Session. The minutes contain the following summary of the observations of M. Picquenard, representative of the French Government :

“M. Picquenard explained that it was on the occasion of the examination of this question that he had been instructed to bring before the Governing Body a notification of the action taken by the French Government to obtain an advisory opinion from the Permanent Court of International Justice on the competence of the International Labour Organisation in agricultural matters. He held that it would be advisable to adjourn the discussion on the establishment of this Committee until the opinion of the Permanent Court of International Justice had been obtained upon this question.

“He further pointed out that this question was the result of a resolution submitted by M. Zumeta in which it was laid down that ‘the Members of the International Labour Organisation take measures to institute a methodical system of enquiry and collection of information through the International Labour Office with a view to developing agricultural production.’ The study of the means of agricultural production was within the competence of the International Institute of Agriculture rather than that of the International Labour Office. He proposed that the Governing Body adjourn its discussion, in the first place, until an advisory opinion had been received from the Permanent Court of International Justice, and, in the second place, until an agreement had been reached with the International Institute of Agriculture.”

Il convient de noter en passant que l'allusion faite par M. Picquenard à la proposition de M. Zumeta fut relevée par le Directeur, dont l'intervention est ainsi analysée dans le procès-verbal de la séance :

« Quant à l'objection mentionnée par M. Picquenard relativement à l'interprétation des mots « moyens de production agricole », elle peut être écartée si l'on se rapporte aux termes mêmes dans lesquels la Commission de propositions de la Conférence a proposé le renvoi au Conseil d'administration de la résolution de M. Zumeta. A aucun moment, il n'a été question d'examiner les questions techniques de la production agricole. »

A la suite de ses déclarations, M. Picquenard avait soumis au Conseil une résolution qui était ainsi conçue :

« Le Conseil d'administration décide d'attendre, pour constituer la Commission consultative chargée d'examiner le projet de résolution sur « les moyens de production agricole » et les questions de même nature, que les attributions de l'Organisation permanente du Travail en matière agricole soient plus exactement délimitées, notamment par accord avec l'Institut international d'Agriculture de Rome. »

M. Mahaim, représentant du Gouvernement belge, suggéra que le Conseil d'administration pouvait décider, en principe, à sa session actuelle, d'instituer la Commission et d'ajourner jusqu'à sa prochaine session la constitution de cette Commission pour permettre au Directeur d'établir entre temps l'accord nécessaire avec l'Institut international d'Agriculture. Il formula sa pensée dans la résolution suivante :

« En exécution de la résolution prise par la Conférence internationale du Travail, le Conseil décide en principe qu'il procédera à sa prochaine réunion à la nomination de la Commission agricole et demande à M. le Directeur de fixer dans l'intervalle la collaboration possible avec l'Institut international d'Agriculture de Rome. »

Le Conseil, après avoir écarté la motion Picquenard à l'unanimité moins une voix, adopta la résolution Mahaim par treize voix contre trois.

It should be noted in passing that M. Picquenard's allusion to the proposal of M. Zumeta was referred to by the Director, who is thus reported in the Minutes of the sitting :

"The difficulty raised by M. Picquenard with regard to the words 'agricultural production' was solved by an examination of the terms in which it had been proposed by the Commission of Selection that the resolution of M. Zumeta should be referred to the Governing Body. There was no question, at any time, of a treatment of the technical questions of agricultural production."

Following upon these observations, M. Picquenard submitted to the Governing Body the following resolution :

"The Governing Body decides to defer the constitution of the Advisory Committee charged with the examination of the resolution on agricultural production and questions of a similar nature until the attributes of the Permanent Labour Organisation in agricultural matters be more strictly defined, especially by agreement with the International Institute of Agriculture at Rome."

M. Mahaim, representative of the Belgian Government, suggested that the Governing Body could decide in principle during that Session to create the commission, and adjourn until the next Session the constitution of the commission in order to permit the Director to establish meanwhile the necessary relations with the International Institute of Agriculture. He therefore proposed the following resolution :

"In accordance with the resolution passed by the International Labour Conference, the Governing Body decided in principle that it will proceed, at its next Session, to setting up the Agricultural Commission, and asks the Director in the interval to examine the possibility of collaborating with the International Institute of Agriculture at Rome."

M. Picquenard's resolution was rejected, only one vote being given in its favour, and the resolution of M. Mahaim was adopted by 13 votes to 3.

Conformément à l'invitation qui lui était ainsi faite par le Conseil d'administration, le Directeur engagea aussitôt des négociations avec le Président de l'Institut international d'Agriculture et il fit connaître au Conseil d'administration le résultat de ses démarches au cours de la douzième session (avril 1922).

Il exposa que, d'une très longue conversation au cours de laquelle il avait examiné avec M. le Sénateur Pantano, Président du Comité permanent de l'Institut, les possibilités de collaboration, il apparaissait que l'Institut était décidé à participer effectivement aux travaux de la Commission paritaire agricole dont la création était décidée en principe. L'Institut avait déjà désigné ses trois délégués, et il avait invité pour le jour même le Conseil d'administration à une réception de courtoisie qui permettrait d'établir un échange de vues sur la manière dont la collaboration entre les deux institutions pourrait s'organiser. Le Directeur proposait en conséquence de désigner immédiatement les trois membres du Conseil d'administration qui devaient faire partie de la Commission agricole et suggérait que ces trois délégués pourraient entrer en relations avec les trois membres déjà désignés par l'Institut, en vue de rechercher les attributions et la répartition des tâches entre le Bureau et l'Institut.

Cette proposition fut adoptée à l'unanimité après une déclaration de M. Picquenard, délégué du Gouvernement français, indiquant que la proposition du Directeur, tout en ne donnant pas complète satisfaction au désir qu'il avait exprimé, tenait compte dans une très large mesure des considérations que le Gouvernement français l'avait chargé de développer et qu'il se ralliait à cette suggestion.

Il ajoutait que la collaboration projetée avec l'Institut international d'Agriculture répondait à la préoccupation qu'il avait indiquée lui-même au Conseil à la session de janvier et amènerait une délimitation de la compétence de l'Organisation internationale du Travail dans les questions touchant à la production agricole.

Notons encore qu'au cours de la réception que l'Institut international d'Agriculture offrit au Conseil d'administration,

Acting upon this decision of the Governing Body, the Director at once opened negotiations with the President of the International Institute of Agriculture and during the twelfth Session (second sitting) he reported to the Governing Body the result.

He stated that, after a very long conversation with Senator Pantano, President of the Permanent Committee of the Institute, during which the possibilities of collaboration had been examined, it appeared that the Institute was prepared to participate effectively in the work of the Joint Agricultural Commission.

The Institute had already appointed its three delegates and invited the Governing Body to a reception which would permit of an exchange of views as to the method whereby collaboration between the two institutions might be arranged. The Director, therefore, proposed that the three members of the Governing Body who were to occupy seats on the Agricultural Commission should be appointed at once. These three delegates would then be able to get into touch with the three members already appointed by the Institute, with a view to determining the respective spheres of action of the Office and the Institute.

This proposal was unanimously approved, after a declaration by M. Picquenard, representative of the French Government, in which he indicated that the Director's proposal, whilst not giving complete satisfaction to the desire which he, M. Picquenard, had expressed, took account in a large measure of the considerations which the French Government had instructed him to put forward, and he therefore supported the proposal.

He added that the proposed collaboration with the International Institute of Agriculture met the difficulty he had felt and had indicated to the Governing Body during its January Session, and would lead to a delimitation of the competence of the International Labour Organisation in matters concerning agricultural production.

It may be noted further that, at the reception given to the Governing Body by the International Institute of Agriculture,

M. le Sénateur Pantano souligna l'importance de la collaboration des deux institutions dont chacune pourrait apporter la contribution de son expérience, sans empiéter sur les attributions de l'autre. Il ajouta que la bonne entente qui règne entre les deux institutions permettait d'espérer des résultats féconds dans l'accomplissement de la tâche à laquelle le Bureau international du Travail et l'Institut international d'Agriculture peuvent collaborer.

Dans sa réponse, le Directeur du Bureau international du Travail signala notamment qu'en ce qui concerne la délimitation du champ d'activité des deux institutions et l'organisation de leur travail commun, les premiers échanges de vues avaient démontré qu'aucune difficulté sérieuse ne serait vraisemblablement rencontrée. Il était évident que des questions telles que le crédit agricole étaient uniquement du ressort de l'Institut international d'Agriculture, bien que la Conférence internationale du Travail, en étudiant les problèmes relatifs au chômage, eût été amenée à formuler l'opinion que le développement du crédit agricole pouvait intéresser l'Organisation internationale du Travail comme un moyen de remédier au chômage. De même qu'il était facile de délimiter en matière d'hygiène le domaine du Bureau international du Travail et celui de l'Organisation d'hygiène de la Société des Nations, celle-ci étudiant les aspects médicaux des maladies professionnelles, et celui-là les répercussions de ces maladies sur les travailleurs et les méthodes de protection, de même il était clair que, parmi les nombreux problèmes relatifs à l'agriculture qui relèvent de l'Institut international, le Bureau pouvait seulement s'intéresser à ceux qui affectent directement le travail agricole. Il appartiendrait aux représentants des deux institutions de déterminer les modalités de cette collaboration scientifique dont on pouvait attendre, pour l'agriculture, les plus heureux résultats.

Le Professeur Dragoni, Secrétaire général de l'Institut international d'Agriculture, rappela que les deux dernières Conférences internationales tenues avant la guerre — la Conférence de Berne de 1913 pour la protection des femmes et la Conférence de Rome de 1914, — avaient porté sur des pro-

Senator Pantano emphasised the importance of collaboration between the two institutions, each of which could contribute the value of its experience without encroaching on the domain of the other. He added that the good understanding existing between the two organisations justified the hope that fruitful results would be obtained in the sphere of collaboration of the two institutions.

In his reply, the Director of the International Labour Office pointed out, in particular, that with regard to the determination of the respective spheres of activity of the two institutions and the organisation of their joint efforts, the preliminary exchange of views had shown that in all probability no serious difficulties would be encountered. Such questions as agricultural credits were evidently the concern of the International Institute alone, although the International Labour Conference, in considering unemployment problems, had been led to advance the opinion that the development of agricultural credits might be of interest to the International Labour Organisation as a means of remedying unemployment. Just as it was not difficult, in considering questions of hygiene, to determine the respective spheres of activity of the International Labour Organisation and of the Health Section of the League of Nations, the latter dealing with the medical aspect of occupational diseases and the former examining their bearing on labour conditions and the means of protection against them, in the same way it was clear that of the many agricultural questions with which the International Institute was concerned, the Office could only deal with those directly affecting agricultural labour. It would be for the representatives of the two institutions to decide the methods of scientific collaboration from which the best results for agriculture could be obtained.

Professor Dragoni, Secretary-General of the International Institute of Agriculture, recalled the fact that the last two international Conferences held before the war — the Conference of Berne of 1913 for the protection of women, and the Conference of Rome of 1914, — had dealt with problems

blèmes relatifs au travail et à l'agriculture. Le lien étroit qui existe entre la production agricole et le travail amenait naturellement l'Institut à s'intéresser aux questions de main-d'œuvre agricole et conduisait, d'autre part, le Bureau international du Travail à toucher à certains aspects des problèmes agricoles. Les tâches des deux institutions seraient grandement facilitées par une étroite et cordiale collaboration.

* * *

Cette étroite et cordiale collaboration vient de se manifester tout récemment au cours des séances de la Commission mixte composée des trois délégués du Conseil d'administration et des trois délégués de l'Institut international d'Agriculture.

Cette Commission s'est réunie au Bureau international du Travail du 26 au 28 juin pour fixer les attributions respectives des deux institutions et les modalités de leur collaboration dans l'avenir. Tout en estimant qu'il était impossible d'établir d'une manière permanente cette répartition des tâches respectives des deux grands organismes, la Commission a cru devoir guider par certaines indications l'orientation de leur collaboration future. En ce qui concerne notamment la production agricole, la Commission, conformément aux déclarations du Bureau même, a noté que celui-ci ne revendiquait aucune compétence et que cette question paraissait être exclusivement du ressort de l'Institut international d'Agriculture. Toutefois, elle a exprimé l'opinion que certaines questions qui sont du ressort du Bureau international du Travail sont susceptibles d'avoir des répercussions sur la production agricole, et que certains aspects de la production agricole ont des rapports étroits avec les conditions du travail dans l'agriculture. Il lui a semblé également que l'établissement de projets, de conventions et de recommandations relatifs aux conditions du travail des salariés agricoles, en tant que tels, était plutôt du ressort du Bureau international du Travail.

D'une manière générale, la Commission a estimé que la meilleure méthode pour instituer une collaboration féconde entre les deux institutions et éviter tout double emploi consisterait à procéder à un échange d'informations sur les ques-

affecting labour and agriculture. The close relationship which exists between agricultural production and labour interests naturally induced the Institute to take into consideration questions of agricultural labour, and, on the other hand, led the International Labour Office to touch upon certain aspects of agricultural problems. The work of both institutions would be considerably facilitated through close and cordial collaboration.

* * *

This close and cordial collaboration has in fact been recently manifested in the course of the sittings of the Mixed Committee composed of three delegates of the Governing Body and three representatives of the International Institute of Agriculture at Rome. The Committee met at the International Labour Office from June 26—28th to determine the respective attributions of the two institutions and the methods for their collaboration in the future. Whilst considering that it was impossible to determine in a permanent fashion this division of the respective tasks of the two great organisations, the Committee considered that it was in a position to indicate the orientation of their future collaboration. So far as agricultural production in particular is concerned, the Committee, in agreement with the declaration of the Office itself, noted that the latter laid claim to no competence in the matter and that this question appeared to be exclusively within the sphere of the International Institute of Agriculture. Nevertheless, the Committee expressed the opinion that certain questions which are within the sphere of the International Labour Office are capable of having influence upon agricultural production, and that certain aspects of agricultural production have close relations with the conditions of labour in agriculture.

The Committee was also of opinion that questions concerning draft conventions and recommendations relating to the conditions of labour of agricultural employees as such were within the sphere of the International Labour Office.

In a general way, the Committee considered that the best method for securing a fertile collaboration between the two organisations and for avoiding overlapping consisted in proceeding to an exchange of information upon the questions

tions que chacune des deux institutions étudie ou se propose d'étudier. C'est en s'informant mutuellement du programme de leurs travaux en matière agricole que les deux institutions pourront faire l'usage le plus fructueux de la documentation que possède chacune d'elles.

En résumé, les conclusions de la Commission ont été que, tout en tenant compte des dispositions contenues dans les actes constitutifs des deux institutions, il importait d'établir entre elles une collaboration effective et continue. D'autre part, elle a souligné qu'il y avait lieu de prévoir, dans la délimitation des attributions des deux institutions, la nécessité d'une élasticité suffisante, pour écarter les difficultés auxquelles risquerait de donner lieu l'application d'un règle trop stricte.

C'est dans ces conditions que la Commission, envisageant la méthode d'après laquelle une liaison suivie pourrait être établie entre les deux institutions, a décidé de proposer au Conseil d'administration du Bureau international du Travail et au Comité permanent de l'Institut international d'Agriculture la création d'une Commission consultative, composée de trois membres de chacune des deux institutions, et qui serait chargée d'étudier les questions que l'une ou l'autre institution jugerait utile de lui soumettre. Pour assurer à ses travaux toute l'efficacité et l'autorité désirable, la Commission ferait appel au concours d'experts qui participeraient à ses séances avec pleine liberté de discussion.

Il n'est pas inutile de signaler que ces conclusions de la Commission mixte ont été adoptées à l'unanimité.

*
* * *

Nous croyons avoir démontré que ni de près, ni de loin, encore une fois, l'Organisation internationale du Travail n'a prétendu être compétente en matière de production agricole.

Mais, dira peut-être le Gouvernement français, la motion Zumeta n'en subsiste pas moins. Elle a été apportée devant la Conférence, qui l'a examinée, et cet examen est déjà à lui seul une affirmation de compétence. Ce serait à la vérité une

which each of the two organisations studies or proposes to study. By a mutual exchange of information concerning the programme of their work in agricultural matters, the two institutions would be able to secure the most fruitful results in their respective spheres.

In brief, the conclusions of the Committee were, that whilst taking account of the provisions contained in the constitutions of the two institutions, it was important that effective and continuous collaboration should be established between them. Moreover, the Committee emphasised the fact that it was necessary, in the delimitation of the functions of the two institutions, to provide sufficient elasticity to avoid the difficulties to which the application of a too strict rule might give rise.

It was in these conditions that the Committee, in considering the methods by which a continuous liaison might be established between the two institutions, desired to propose to the Governing Body of the International Labour Office and to the Permanent Committee of the International Institute of Agriculture, the creation of a consultative committee composed of three members of each of the two institutions, which would be charged with the examination of questions which either of the institutions might consider could usefully be submitted to it. To ensure that the work of the Commission should be as efficacious and authoritative as is desirable, it was suggested that the commission should call in the assistance of experts who would take part in its sittings with full liberty of discussion.

It is not unimportant to add that these conclusions of the mixed Commission were adopted unanimously.

* * *

It will appear from the above that the International Labour Organisation has in no way whatever put forward a claim to be considered as competent in matters of agricultural production.

But the French Government may perhaps argue that the motion presented by M. Zumeta is still in existence. It may be argued that it was laid before the Conference, which took it into consideration, and that the fact of such examina-

argumentation tout à fait paradoxale. Toute proposition présentée à une assemblée par un de ses membres n'engage que lui-même. Mais si cette proposition a été déposée dans les formes régulières, elle entraîne pour l'assemblée l'obligation de l'examiner dans les conditions prévues par son règlement. La responsabilité de l'assemblée ne se trouve engagée que dans la mesure et dans les formes où elle a adopté la proposition qui lui est soumise. Supposons qu'elle l'ait rejetée comme ne rentrant pas dans le cadre de sa compétence. Faudra-t-il cependant conclure que parce qu'elle l'a étudiée, exécutant ainsi une obligation qu'il n'est pas en son pouvoir de ne pas exécuter, elle a outrepassé la limite de ses attributions ? Il suffirait dans ce cas, pour compromettre l'autorité d'une assemblée, de déposer dans une forme régulière une proposition irrégulière dans le fond et on aboutirait à ce résultat que l'application de règles légales entraînerait une action illégale.

* * *

Telles sont les observations que nous a suggérées l'analyse critique des faits. Nous ne nous croyons pas autorisés à formuler une conclusion et c'est au Conseil qu'il appartient de décider si, en présence de notre déclaration que l'Organisation n'est pas compétente pour s'occuper des questions de production agricole, si, en présence des efforts tentés par le Bureau pour conclure un accord avec l'Institut international d'Agriculture et devant l'accueil réservé par cette dernière institution aux initiatives du Bureau, il se pose une question juridique à soumettre à la Cour, conformément à l'article 14 du Pacte.

Tout au plus nous permettrons-nous d'observer que, même si le Conseil décidait de soumettre à la Cour la question subsidiaire posée par le Gouvernement français, il ne semble pas que des raisons logiques puissent justifier l'examen d'ensemble des deux questions, qui n'ont pas entre elles un lien de similitude ou de connexité aussi apparent que semble l'admettre le Gouvernement français.

tion is in itself an affirmation of competence. That, however, would be an entirely paradoxical method of argument. Any proposal which is presented to an assembly by one of its members binds that member alone. But, if a resolution is submitted according to the rules of an assembly, the Assembly is bound to examine it in conformity with the stipulations made in its rules of procedure, without prejudice to the action which it may consequently decide to take thereon.

The responsibility of the assembly is limited to the manner and form in which it adopts the proposal submitted to it. If a resolution is rejected on the ground that it is outside the competence of the assembly, is it to be considered that because the resolution has been examined, as the rules of procedure require that it should — an obligation that the assembly cannot avoid — the assembly has exceeded the limits of its competence? If so, it would suffice in order to put the authority of an assembly in question to submit in a regular manner a proposal, the substance of which was irregular; in short the result would be that the proper application of duly adopted rules would lead to an illegal action.

* * *

The above are the observations suggested by a critical analysis of the facts. The Office does not consider itself authorised to formulate a conclusion and it rests exclusively with the Council of the League of Nations to decide whether, in view of the declaration of the Office that the Organisation is not competent to deal with questions of agricultural production, and in view of the attempts made by the Office to conclude an agreement with the International Institute of Agriculture and the success which has attended them, a juridical question is raised which should be submitted to the Court in accordance with Article 14 of the Covenant.

In any case, if the Council of the League decides upon the submission to the Court of the further question raised by the French Government, it does not appear that any logical reasoning would justify an examination of the two questions together since they have no obvious link nor that close connection which the French Government seems to attribute to them.

72.

[Dossier F. a. IV, Nos 2 à 16; O. 1409 à O. 1426.]

LE GREFFIER DE LA COUR A MM. LES MEMBRES
DE LA COUR.

La Haye, le 21 juillet 1922.

Monsieur le Juge,

Je suis en possession d'une lettre du Secrétaire général de la Société des Nations, en date du 18 juillet, me transmettant une requête du Conseil de la Société des Nations à fin d'avis consultatif relativement à la compétence de l'Organisation internationale du Travail, pour l'examen de propositions tendant à organiser et à développer les moyens de production agricole. Cette requête est qualifiée d'additionnelle à la requête pour avis consultatif sur la compétence de l'Organisation internationale du Travail, adressée à la Cour en vertu de la décision du Conseil du 12 mai 1922, et qui fait actuellement l'objet de l'examen de la Cour.

Conformément à l'article 73 du Règlement de la Cour, j'ai l'honneur de vous transmettre, ci-annexée, copie¹⁾ de la lettre du Secrétaire général, mentionnée plus haut. Une copie de l'annexe²⁾ mentionnée dans la lettre sous n° 2 est également jointe. Les documents mentionnés au n° 1 ont déjà été distribués à MM. les membres de la Cour (N°s de distribution 146 et 147). Afin de ne pas surcharger MM. les membres de documents inutiles, une nouvelle distribution de ce document ne sera faite que si MM. les membres en expriment le désir.

Veuillez agréer, etc.

Le Greffier de la Cour :

(Signé) Å. HAMMARSKJÖLD.

1) Voir No 71, page 538.

2) Voir Appendice 2 au No 71, page 568.

72.

[File F. a. IV, Nos. 2 to 16; O. 1409 to O. 1426.]

FROM THE REGISTRAR OF THE COURT TO THE
MEMBERS OF THE COURT.

The Hague, July 21st, 1922.

Sir,

I am in receipt of a letter from the Secretary-General of the League of Nations dated July 18th, conveying a request from the Council of the League of Nations for an advisory opinion concerning the competence of the International Labour Organisation with regard to the examination of proposals for the organisation and development of methods of agricultural production. This request is described as being in addition to the request for an advisory opinion on the competence of the International Labour Organisation made in virtue of the Council's decision of May 12th, 1922, and which is now being considered by the Court.

In conformity with Article 73 of the Rules of Court, I have the honour to transmit herewith a copy of the letter ¹⁾ from the Secretary-General, to which I have just referred. A copy of the annex ²⁾ mentioned in the letter under No. 2 is likewise attached. The documents mentioned under No. 1 have already been distributed to the members of the Court under Distribution Nos. 146 and 147, and, in order not to burden the members with unnecessary documents, a fresh distribution of these documents will not be made unless requested by the members of the Court.

I have the honour to be, etc.,

(Signed) Å. HAMMARSKJÖLD,
Registrar.

¹⁾ See No. 71, page 538.

²⁾ See Appendix 2 to No. 71, page 568.

73.

[Dossier F. a. IV, n^o 18; O. 1429.]

LE GREFFIER DE LA COUR A S. EXC. LE MINISTRE
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES DU ROYAUME DE
HONGRIE. ¹⁾

La Haye, le 21 juillet 1922.

Monsieur le Ministre,

Le Conseil de la Société des Nations, par une résolution du 18 courant, a décidé qu'une question, concernant la compétence de l'Organisation internationale du Travail pour l'examen de propositions tendant à organiser et à développer les moyens de production agricole, serait soumise à la Cour permanente de Justice internationale pour avis consultatif.

La Hongrie ayant ratifié le Traité de Trianon et se trouvant, par conséquent, intéressée de manière conditionnelle à ladite Organisation visée par la Partie XIII du Traité, j'ai l'honneur de faire parvenir, ci-après, à Votre Excellence, à titre d'information, copie de la lettre par laquelle la requête en question a été transmise à la Cour.

Veuillez agréer, etc.

Le Greffier de la Cour :
(Signé) Å. HAMMARSKJÖLD.

1) La même lettre a été adressée, *mutatis mutandis*, sous les numéros de dossier 19, 20, 21, 22 et 23, à

M. le sénateur Pantano, Président de l'Institut international d'Agriculture, à Rome;

S. Exc. le Ministre des Affaires étrangères du Reich, à Berlin;

S. Exc. le Ministre des Affaires étrangères de la République de l'Equateur, à Quito;

S. Exc. le Ministre des Affaires étrangères du Royaume du Hedjaz, à la Mecque;

S. Exc. le Ministre des Affaires étrangères des États-Unis d'Amérique, par l'intermédiaire du Chargé d'affaires des États-Unis à La Haye.

[Dossier F. a. IV, n^o 24; O. 1445.]

TÉLÉGRAMME DU GREFFIER DE LA COUR AU
SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE LA SOCIÉTÉ
DES NATIONS. ¹⁾

La Haye, 25 juillet 1922.

Référence ma lettre 1428 ²⁾ stop Sur instructions Cour j'ai l'honneur vous prier informer par télégramme Membres Société Nations que Cour a décidé examiner à partir premier août question à elle soumise pour avis consultatif en vertu décision Conseil dix huit courant stop Prière télégraphier même temps texte question à tout Membre n'en ayant pas déjà obtenu communication officielle par poste stop Prière accuser réception — HAMMARSKJÖLD.

1) La notification contenue dans la première partie a été également faite par télégramme du Greffier de la Cour à l'Institut international d'Agriculture, à Rome, et au Ministre des Affaires étrangères à Budapest, et par lettre au Ministre d'Allemagne à La Haye, au Chargé d'affaires des États-Unis d'Amérique à La Haye et au représentant du Bureau international du Travail.

2) Accusé de réception de la lettre reproduite sous le n^o 1.

75.

LE PRÉSIDENT DE L'INSTITUT INTERNATIONAL
D'AGRICULTURE AU GREFFIER DE LA COUR.

Rome, le 28 juillet 1922.

Monsieur le Greffier,

Par ma lettre précédente, j'ai eu l'honneur de vous envoyer la documentation en possession de cet Institut en ce qui concerne les fonctions respectives de l'Institut international d'Agriculture et du Bureau international du Travail.¹⁾

Il ressort clairement des Pactes internationaux qui ont constitué l'Office international du Travail et l'Institut international d'Agriculture que les questions et propositions sur l'organisation et le développement des moyens de production agricole et de toute autre question de même nature, doivent rentrer dans la compétence de l'Institut international d'Agriculture, tandis qu'ils n'ont pas de place dans le cadre des fonctions du Bureau international du Travail. Je ne crois pas qu'il soit nécessaire de développer ce point essentiel, du moment qu'il ressort avec toute clarté des textes qui sont en votre possession.

Au surplus, et comme complément de la documentation que je vous ai déjà envoyée, je joins à la présente le Rapport de la Commission mixte, composée de trois membres nommés par le Conseil d'administration du Bureau international du Travail et de trois membres nommés par le Comité permanent de l'Institut international d'Agriculture, avec la charge d'établir la division et la coordination du travail des deux organisations internationales.

Ainsi que vous pouvez le constater, cette Commission a reconnu que les questions concernant la production agricole sont exclusivement du ressort de l'Institut international

1) Voir p. 515.

d'Agriculture, et que le Bureau international du Travail ne demande aucune compétence en cette matière.

Naturellement, ainsi que le même rapport le constate, il peut y avoir des cas où certains aspects de la production agricole ont des rapports étroits avec les conditions du travail dans l'agriculture. Je crois que la solution donnée à cette question par accord entre les deux institutions internationales, sur la base des textes qui les ont instituées et qui en ont fixé les attributions, pourra être sanctionnée par la suprême autorité de la Cour permanente de Justice internationale.

Veuillez agréer, etc.

Le Président :

(*Signé*) PANTANO.

[Dossier F. a. IV, n° 35; I. 1254.]

TÉLÉGRAMME DU DIRECTEUR DU BUREAU
INTERNATIONAL DU TRAVAIL AU GREFFIER
DE LA COUR.

Andermatt, 30 juillet 1922.

Pour réserver cas échéant droit intervention Bureau vous prie notifier Cour notre désir être entendus sur question production agricole — ALBERT THOMAS.

[Dossier F. a. IV, n° 36; I. 1489.]

TÉLÉGRAMME DU GREFFIER DE LA COUR AU
MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES DE
LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE, A PARIS.

La Haye, 31 juillet 1922.

Avant de répondre question complémentaire concernant compétence Organisation internationale Travail en matière agricole à elle soumise en vertu décision Conseil dix huit juillet Cour estime nécessaire obtenir quelques précisions quant à portée exacte de question stop Suis en conséquence chargé par Cour solliciter du Gouvernement français sur initiative duquel la question portée devant elle informations supplémentaires écrites ou orales en outre de celles contenues dans note Poincaré Drummond du treize juin avec annexes — HAMMARSKJÖLD, Greffier Cour permanente Justice internationale.

78.

[File F. a. 1V, No. 49; I. 1271.]

TO THE SECRETARY-GENERAL OF THE LEAGUE OF
NATIONS FROM THE SECRETARY TO THE BRITISH
CABINET.

London, July 31st, 1922.

The Secretary to the Cabinet presents his compliments to the Secretary-General of the League of Nations and acknowledges the receipt of the notification from the Secretariat stating that on July 18th the Council of the League asked the Permanent Court of International Justice for an advisory opinion on the question submitted by the French Government relating to the competence of the International Labour Organisation to deal with matters of agricultural production and giving notice that the Court had decided to begin examination of this question on August 1st.

2. As the telegram containing this information was not received until July 27th, it has not yet been possible for His Majesty's Government to decide as to the line of action which it is desired to pursue in this case.

3. It is, however, possible that when a careful survey has been made of the whole case, and after examination of the arguments presented by the French Government, the International Labour Office and other interested parties, His Majesty's Government might desire to present written observations for the consideration of the Court.

4. It is therefore desired to ascertain whether the Court will permit the adoption of this procedure in the event of His Majesty's Government desiring to submit a memorandum containing any observations they may desire (if it should prove necessary) to lay before the Court.

5. It is also requested that copies of all documents which are presented to the Court relative to this case, with transcripts and, if possible, English translations of any speeches

which may be made before the Court may be supplied to this Office.

6. A copy of this letter has been sent direct to the Registrar of the Permanent Court at The Hague.

79.

[Dossier F. a. IV. n^o 37; I. 1268.]

S. EXC. LE MINISTRE DE FRANCE A LA HAYE, AU
GREFFIER DE LA COUR.

La Haye, 1er août 1922.

Monsieur le Greffier,

Le Ministre des Affaires étrangères de la République a bien reçu la lettre [*sic*] ¹⁾ par laquelle vous avez demandé des précisions sur la portée exacte de la question posée par le Gouvernement français relativement à la production agricole en vue de compléter les observations contenues dans son mémoire du 13 juin.

En réponse à cette communication, j'ai l'honneur de vous faire savoir que M. de Lapradelle partira ce soir pour La Haye et se tiendra demain mercredi après-midi à la disposition de la Cour pour lui fournir les explications qui lui seront demandées.

Veuillez recevoir, etc.

(Signé) CHARLES BENOIST.

1) Télégramme.

80.

[File F. a. IV, No. 53; I. 1278.]

FROM THE SECRETARY-GENERAL OF THE LEAGUE
OF NATIONS TO THE REGISTRAR OF THE COURT.

Geneva, August 1st, 1922.

Dear Sir,

I received to-day your telegram dated July 31st and reading as follows :

"1490 my 1445 — with reference last paragraph your letter July eighteenth have honour ask to obtain if possible for use by Court copy of any report to Council minutes any discussion within Council on submission Court additional request for advisory opinion re agriculture."

in conformity of which I have hereby the honour to send you a copy of the minutes of the meeting at which the Council dealt with the question, which minutes are now being circulated to the Members of the League. They will be published later on in a printed final form.

A written report has not been submitted to the Council.

I am, etc.,

For the Secretary-General :

(Signed) VAN HAMEL,
Director Legal Section.

Appendice au N^o 80.

EXTRAIT DU PROCÈS-VERBAL PROVISOIRE DE LA DIX-NEUVIÈME
SESSION DU CONSEIL DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS.

*Quatrième séance (publique) tenue au Palais St.-James,
à Londres, le 18 juillet 1922, à 16 h.*

Présents : tous les représentants des Membres du Conseil
et le Secrétaire général.

.

697. — *Compétence de l'Organisation internationale du
Travail dans les questions agricoles.*

M. Albert Thomas, Directeur du Bureau international du Travail, est invité à s'asseoir à la table du Conseil.

M. ALBERT THOMAS s'en réfère à la demande du Gouvernement français tendant à demander à la Cour permanente de Justice internationale son avis sur cette question; il fait remarquer que le Bureau international du Travail n'a jamais prétendu être compétent dans les questions de production agricole. Le Bureau international du Travail a examiné la question dans son ensemble avec l'Institut international d'Agriculture à Rome et une Commission mixte a été constituée. M. Albert Thomas ne peut donc comprendre pourquoi le Gouvernement français a demandé que la Cour permanente de Justice internationale soit consultée à ce sujet.

Le Gouvernement français aurait pu considérer que le Bureau international du Travail prétendait à la compétence en cette question en vertu d'un amendement au texte de la recommandation touchant le chômage, proposé par M. Zumeta au cours de la troisième session de la Conférence internationale du Travail. Il est clair, cependant, que la portée de la proposition de M. Zumeta était beaucoup plus réduite qu'il n'apparut d'abord. Elle tendait surtout à ce que le Bureau international du Travail examinât certaines questions agricoles étroitement liées à la question du chômage agricole : ainsi les questions agricoles sont considérées dans leurs seuls rapports avec les problèmes du travail.

Appendix to No. 80.

NINETEENTH SESSION OF THE COUNCIL OF THE LEAGUE.

EXTRACT FROM PROVISIONAL MINUTES.

*Fourth Meeting (Public), held at St. James's Palace, London,
Tuesday July 18th, 1922, at 4 p.m.*

Present : All the Members of the Council, and the
Secretary-General.

• • • • •
697. — *Competence of the International Labour Organisation in Agricultural Questions.*

M. Albert Thomas (Director of the International Labour Office) was asked to come to the Council table.

M. ALBERT THOMAS referred to the request of the French Government for a supplementary opinion from the Permanent Court of International Justice, and pointed out that the International Labour Office had never claimed competence in matters relating to agricultural production. The International Labour Office had discussed the whole question with the International Institute of Agriculture at Rome and had formed a joint Commission with that Institute for the examination of the question. He failed, therefore, to see why the French Government had asked that the Permanent Court should be consulted.

The French Government might consider that the International Labour Office was claiming competence in the question by virtue of the amendment to the text of the recommendation concerning the prevention of unemployment in agriculture proposed by M. Zumeta during the Third Session of the International Labour Conference. It was clear, however, that the scope of M. Zumeta's proposal was very much more restricted than appeared at first sight. It was merely intended that the International Labour Office should examine certain agricultural questions in connection with unemployment in agriculture, *i.e.* agricultural questions were considered solely in their relation to labour problems.

M. VIVIANI s'étonne, puisque le Bureau international du Travail n'a jamais prétendu être compétent dans les questions relatives à la production agricole, qu'une objection ait pu être formulée à ce que la question soit portée devant la Cour permanente de Justice internationale.

La Conférence internationale du Travail peut fort bien changer d'avis et, dans l'avenir, se déclarer compétente. C'est une question qui préoccupe fort le Gouvernement français, et à juste raison : le travail de quelque sept millions d'agriculteurs français en dépend. Au sentiment de M. Viviani, il suffirait de s'en référer à la Cour, dont une décision formelle lèverait toute difficulté ultérieure.

M. ALBERT THOMAS tient à préciser un point. Quand le Bureau international du Travail a déclaré qu'il était incompétent dans ces questions de production agricole, il ne s'est pas avancé jusqu'à déclarer qu'il n'était point compétent dans aucune question de travail touchant la production. Il serait dangereux de renvoyer cette question à la Cour permanente. Il ne faut pas oublier que tous les États membres de l'Organisation internationale du Travail, à l'exception du Gouvernement français, s'accorderaient à reconnaître la compétence du Bureau international du Travail dans les questions agricoles. Le renvoi de cette question à la Cour permanente de Justice internationale laisserait entendre que le Bureau international du Travail s'est déclaré compétent dans les questions agricoles, ce qu'il n'a jamais prétendu, et ce à quoi il n'a aucun droit. Une décision défavorable ne manquerait pas de discréditer le Bureau international du Travail au regard de l'opinion publique, en même temps qu'auprès du Conseil et de l'Assemblée de la Société des Nations.

Le MARQUIS IMPERIALI approuve M. Albert Thomas.

M. VIVIANI soutient que l'attitude de M. Albert Thomas tend à affaiblir la position de la Cour permanente de Justice internationale. Si le Gouvernement français se trouvait dans le cas de ne pas pouvoir en appeler à la Cour, d'autres gouvernements pourraient être amenés à se décourager d'y recourir.

M. VIVIANI asked why, if the International Labour Office had never claimed and did not claim competence in questions relating to agricultural production, an objection had been formulated against submitting the question to the Permanent Court of Justice. The International Labour Conference might very well change its views upon this subject and might one day claim competence. This was a very serious matter for the French Government, since the work of some seven million agricultural labourers was involved. In his view it would remove all possible difficulty if a formal decision was obtained from the Court.

M. ALBERT THOMAS wished to make one point clear. When the International Labour Office stated that it was not competent in questions of agricultural production, it did not go so far as to state that it was not competent in any labour question affecting production. He saw danger in the reference of the question to the Permanent Court. It should be remembered that all States Members of the International Labour Organisation, except the French Government, were agreed that the International Labour Office was competent in agricultural questions. To refer the question to the Permanent Court would suggest that the International Labour Office had claimed a competence, which, as a matter of fact, it had never claimed, and to which it has no right. An adverse decision would prejudice the International Labour Office before public opinion, before the Council and before the Assembly of the League.

The MARQUIS IMPERIALI agreed with M. Albert Thomas.

M. VIVIANI considered that M. Thomas's attitude might tend to weaken the position of the Court of International Justice. If the French Government could not appeal to the Permanent Court, other Governments might refrain from doing so.

Le Conseil décide de transmettre la requête du Gouvernement français tendant à obtenir de la Cour permanente de Justice internationale un avis complémentaire.

Le Marquis IMPERIALI désire que le procès-verbal donne acte de son opinion.

. , ...

— — — — —

The Council agreed to forward to the Permanent Court the request of the French Government for a supplementary opinion.

The MARQUIS IMPERIALI desired that his opinion should be recorded in the Minutes.

.

81.

[File F. a. IV, No. 50; O. 1524.]

TELEGRAM FROM THE REGISTRAR OF THE COURT
TO THE SECRETARY TO THE BRITISH CABINET.

The Hague, August 2nd, 1922.

Reference your note July thirty-first to Secretary-General League Nations re question submitted Court concerning competence Labour Organisation agricultural production stop Representative French Government will be heard to-morrow Thursday morning and representative BIT Friday afternoon stop Am instructed inform you that most desirable any observations H. M. Government may wish lay before Court be presented without delay stop Hearing for this purpose could be arranged for Tuesday morning eighth instant. HAMMARSKJÖLD, Registrar, Intercourt.

82.

[Dossier F. a. IV, n° 60; L. 1326.]

LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE LA SOCIÉTÉ DES
NATIONS AU GREFFIER DE LA COUR.

Genève, le 2 août 1922.

Monsieur le Greffier,

J'ai l'honneur de vous informer que je viens de recevoir du Ministre du Travail de l'Esthonie un télégramme ainsi conçu :

« Votre C. L. (a) v. 18. Examen propositions relatives organisation production agricole en général n'entre pas compétence Interlab mais réglementation travail agricole oui. »

Je vous prie d'agréer, etc.

Pour le Secrétaire général :

(Signé) VAN HAMEL,
Directeur de la Section juridique.

83.

[File F. a. IV, No. 54; I. 1283.]

TO THE SECRETARY-GENERAL OF THE LEAGUE OF
NATIONS FROM THE SECRETARY TO THE BRITISH
CABINET.

London, August 3rd, 1922.

The Secretary to the Cabinet presents his compliments to the Secretary-General of the League of Nations and, in continuation of the letter from the Offices of the Cabinet of the 31st ultimo, No. 38/ 0/ 23, forwards herewith a copy of a telegram dated 2nd instant, which has been received from the Registrar of the Permanent Court of International Justice on the subject of the request of the Council of the League of Nations for an advisory opinion on the question submitted by the French Government as to the competence of the International Labour Organisation to deal with matters affecting agricultural production.

Owing to the shortness of the time at their disposal, His Majesty's Government regret their inability to take part in the case.

84.

[Dossier F. a. IV, n° 58; I. 1307.]

LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE LA SOCIÉTÉ DES
NATIONS AU GREFFIER DE LA COUR.

Genève, le 3 août 1922.

Monsieur le Greffier,

J'ai l'honneur de vous informer que je viens de recevoir du Gouvernement haïtien un télégramme ainsi conçu :

«Opinion Gouvernement haïtien est que Bureau international Travail pas compétent pour examiner propositions touchant méthodes production agricole et autres même genre travail agricole n'étant pas représenté audit Bureau. — DE JEAN.»

Je vous prie d'agréer, etc.

Pour le Secrétaire général :

(Signé) VAN HAMEL,

Directeur de la Section juridique.

[Dossier F. a. IV, n° 57; I. 1309.]

S. EXC. LE MINISTRE DE SUÈDE A LA HAYE, AU
GREFFIER DE LA COUR.

La Haye, le 5 août 1922.

Monsieur le Greffier,

Conformément aux instructions reçues, j'ai l'honneur, par la présente, de faire connaître à la Cour permanente de Justice internationale que le Gouvernement suédois, en présence de la demande adressée à la Cour de donner un avis consultatif sur la question de la compétence de l'Organisation internationale du Travail pour examiner des propositions concernant l'organisation et le développement des méthodes de production agricole et toutes autres questions de même nature, estime n'y avoir pas lieu pour lui d'apporter aucune modification ni de rien ajouter à la déclaration contenue dans le télégramme ¹⁾ qu'il a adressé à la Cour le 22 juin de cette année et par lequel il a exposé sa manière de voir au sujet de la compétence de l'Organisation internationale dans les questions touchant l'agriculture.

Veuillez recevoir, etc.

(Signé) P. ADLERCREUTZ

1) Voir page 504.

[Dossier F. a. IV, n° 59; I. 1314.]

LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE LA CONFÉDÉRATION
DES SYNDICATS AGRICOLES AU GREFFIER DE LA
COUR.

Paris, le 5 août 1922.

Monsieur le Greffier,

Comme suite à ma lettre du 20 juin 1922¹⁾ et ayant appris que la Cour permanente de Justice internationale avait rouvert les débats au sujet de la compétence du Bureau international du Travail relativement aux problèmes de la réglementation du travail agricole, j'ai l'honneur de vous adresser les nouvelles observations suivantes.

Je vous ai fait connaître la décision prise le 12 juillet 1921, à l'unanimité, par l'Assemblée générale de la Confédération internationale des Syndicats agricoles, qui groupe actuellement les plus puissantes Fédérations syndicales agricoles de onze nations, comprenant plusieurs millions de travailleurs de la terre.

La composition actuelle du Bureau international du Travail, de son Conseil d'administration et des Conférences internationales du Travail était telle, en effet, que les groupements professionnels des cultivateurs n'avaient pas voulu accepter d'avance les résolutions prises ultérieurement, les intérêts professionnels agricoles ne leur paraissant pas suffisamment respectés.

Et ce qui s'est passé à Genève, en octobre 1921, n'a pu, malheureusement, que confirmer ces appréhensions.

Etait-il admissible, en effet, que le représentant patronal de l'Afrique du Sud, M. Doyle, président de l'Union agricole du Transvaal, ait pu, publiquement, s'étonner, lors de la

1) Voir p. 500.

séance du 31 octobre 1921, qu'une conférence qui compte aussi peu de représentants des questions agricoles veuille réglementer pratiquement des problèmes de cette nature. « Une question qui concerne l'exploitation pratique de l'agriculture, déclara-t-il, doit être décidée par des personnes qualifiées pour prendre la parole. Que diraient nos amis les délégués ouvriers si, pour une question qui concerne un travail de cordonnerie, on laissait voter les mécaniciens ? Je crois que le résultat serait que les cordonniers mettraient à la porte ceux qui veulent procéder à un vote pour lequel ils n'ont pas qualité. Et c'est cependant ce que l'on veut faire par cette résolution : des personnes qui n'ont aucune qualité pour juger des questions agricoles doivent se prononcer sur un problème qui a la plus grande portée pour l'avenir de l'agriculture.

« Mon amendement est le suivant : que dans la future Conférence qui s'occupera des questions agricoles, les gouvernements soient invités à nommer des délégués particulièrement qualifiés pour discuter sur les questions agricoles.

« M. le Président me fait savoir que, dans son opinion, une pareille proposition n'est pas conforme au règlement. Eh bien, je fais appel à vos sentiments de justice et d'équité pour déclarer que ma proposition est conforme à la procédure. Il est absolument nécessaire que le vote soit émis par des personnes qualifiées. » (Discussion au sujet de la proposition de fixer à la prochaine session la discussion de la réglementation des heures de travail en agriculture. Compte rendu provisoire de la Conférence internationale du Travail : 31 octobre 1921, n° 6, p. 13.)

Dans ces conditions, et puisque les statuts de l'Organisation internationale du Travail ont permis aux gouvernements d'agir de cette manière, et ont eu parfois pour conséquence que les délégués professionnels aient été des délégués industriels (par exemple M. Pinot, délégué patronal français, qui s'est abstenu dans les discussions, et M. Jouhaux, délégué ouvrier français, qui, au contraire, est sans cesse intervenu sans aucune compétence pour le faire), n'en résulte-t-il pas, implicitement, que la constitution actuelle ne permet pas un débat sérieux des questions du travail agricole ?

Ne peut-on pas, par suite, en conclure que dans *l'esprit* des rédacteurs de l'article 14 du Pacte, ces questions ne devaient pas être traitées dans des conférences ainsi composées ?

Comment concevoir que les hautes personnalités rédactrices (au lendemain de la guerre, au moment où la classe paysanne, après avoir joué un rôle aussi essentiel, constituait dans tous les pays l'assise solide de l'armature des Etats) aient aussi manifestement méconnu son importance en ne lui donnant pas au sein de cet organisme une place égale à la classe industrielle ?

C'est, semble-t-il, *qu'elles ne concevaient pas que ces problèmes agricoles seraient soumis à l'organisme créé, tel qu'il a été constitué.*

Il y a donc là un argument *de fait*, dont l'importance ne peut échapper à la Cour permanente de Justice internationale, et susceptible peut-être d'éclairer sa religion. Or, d'après les comptes rendus que j'ai sous les yeux, il ne me semble pas qu'il lui ait été déjà présenté.

Je me permets donc de le lui soumettre respectueusement.

Je vous serais très reconnaissant de vouloir bien communiquer cette note à Messieurs les Membres de la Cour, comme vous l'avez déjà fait lors de mon précédent envoi.

Les paysans syndiqués du monde attendent avec anxiété la décision qui va être rendue. Ils désirent que leurs droits soient respectés. Ils ne trouvent pas dans l'organisation actuelle du Bureau international du Travail les garanties qui leur semblent nécessaires pour la défense de leurs intérêts.

Veillez agréer, etc.

Le Secrétaire général de la C. I. S. A. :

(Signé) A. TOUSSAINT

87.

[Dossier F. I. IV, n° 19; I. 1284.]

M. PINOT, MEMBRE DU CONSEIL D'ADMINISTRATION
DU BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL, AU
PRÉSIDENT DE LA COUR.

Paris, le 2 août 1922.

Monsieur le Président,

Par une lettre en date du 17 juin dernier, j'ai eu l'honneur de vous prier de porter à la connaissance des membres de la Cour permanente de Justice internationale que le Conseil d'administration du Bureau international du Travail n'avait donné aucun mandat au Directeur du Bureau pour exprimer devant la Cour l'opinion du Conseil au sujet de la première question posée par le Gouvernement français en ce qui concerne la compétence de l'Organisation internationale du Travail en matière agricole.

Or je vois que, d'après un communiqué de l'agence Havas, reproduit le 1er août par le journal *Le Peuple*, «le Bureau international du Travail a fait connaître à la Cour son désir d'être entendu» sur la nouvelle question posée par le Gouvernement français au sujet de la compétence de l'Organisation internationale du Travail dans les matières relatives à la production agricole.

D'après la même information, «le représentant du Bureau sera très probablement son directeur, M. Albert Thomas».

Je crois devoir à nouveau porter à votre connaissance que le Conseil d'administration du Bureau international du Travail, au cours de sa dernière session tenue à Interlaken après la transmission à la Cour, par le Conseil exécutif de la Société des Nations, de la deuxième demande d'avis du Gouvernement français, n'a pas délibéré sur cette nouvelle question, et qu'il n'a par suite donné au Directeur aucun mandat pour déposer à ce sujet devant la Cour permanente de Justice internationale.

Bien plus, le Conseil d'administration a décidé, au cours de cette même session, de ne pas laisser à l'avenir sans réglementation les rapports que le Bureau pourrait avoir avec la

Cour de Justice et il a chargé sa Commission du Règlement d'établir à cette intention un projet de procédure.

En vous priant de bien vouloir porter à la connaissance des membres de la Cour ces observations, que je crois devoir vous communiquer en ma qualité de membre du Conseil d'administration du Bureau international du Travail, j'ai l'honneur de vous adresser, etc.

(*Signé*) PINOT.

88.

[File F. a. IV, No. 65; O. 1639.]

THE REGISTRAR OF THE COURT TO THE SECRETARY-GENERAL OF THE LEAGUE OF NATIONS. ¹⁾

The Hague, August 14th, 1922.

Sir,

With reference to my letter of July 20th, in which I had the honour to acknowledge receipt of your letter of July 18th transmitting the Council's request for an Advisory Opinion on the question whether the examination of proposals for the organisation and development of methods of agricultural production and of other questions of a like character falls within the competence of the International Labour Organisation, I have the honour to forward to you herewith the copy of the Court's Opinion on this question, intended for transmission to the Council.

Asking you to be good enough to acknowledge receipt of the copy in question,

I have the honour, etc.,

(*Signed*) Å. HAMMARSKJÖLD,
Registrar.

¹⁾ For communication to other interested parties, see Annex 70, page 535.

INDEX.

	Page
PREMIÈRE PARTIE. — SÉANCES PUBLIQUES :	
Première séance publique (15 juin 1922, à 11 h. 30).	2
Deuxième séance publique (22 juin 1922, à 11 h.) . .	7
Troisième séance publique (24 juin 1922, à 11 h.) . .	10
Quatrième séance publique (26 juin 1922, à 11 h.) . .	13
Cinquième séance publique (29 juin 1922, à 11 h.) . .	15
Sixième séance publique (30 juin 1922, à 11 h.) . . .	17
Septième séance publique (3 juillet 1922, à 11 h.) . .	19
Huitième séance publique (4 juillet 1922, à 11 h.) . .	21
Neuvième séance publique (5 juillet 1922, à 11 h.) . .	23
Dixième séance publique (6 juillet 1922, à 11 h.) . . .	25
Onzième séance publique (10 juillet 1922, à 11 h.) . .	27
Douzième séance publique (31 juillet 1922, à 10 h. 30) .	28
Treizième séance publique (3 août 1922, à 10 h. 30) . .	29
Quatorzième séance publique (8 août 1922, à 10 h. 30) .	30
Quinzième séance publique (12 août 1922, à 10 h. 30) .	32

DEUXIÈME PARTIE. — DISCOURS PRONONCÉS ET DOCUMENTS LUS DEVANT LA COUR :

I. (Annexe Ia : relative à la question ayant fait l'objet de l'Avis consultatif n° 2) :	
I. — Lettre du Secrétaire général de la Société des Nations au Greffier, en date du 22 mai 1922	36
II. — Requête du Conseil de la Société des Nations à la Cour (22 mai 1922)	37
III. — Résolution du Conseil du 12 mai 1922 . .	38
(Annexe Ib : relative à la question ayant fait l'objet de l'Avis consultatif n° 1) :	
I. — Lettre du Secrétaire général de la Société des Nations au Greffier, en date du 22 mai 1922 .	39

INDEX.

	Page
PART I. — PUBLIC SITTINGS:	
First Public Sitting (June 15th, 1922, at 11.30 a. m.) . . .	2
Second Public Sitting (June 22nd, 1922, at 11 a. m.) . . .	7
Third Public Sitting (June 24th, 1922, at 11 a. m.) . . .	10
Fourth Public Sitting (June 26th, 1922, at 11 a. m.) . . .	13
Fifth Public Sitting (June 29th, 1922, at 11 a. m.) . . .	15
Sixth Public Sitting (June 30th, 1922, at 11 a. m.) . . .	17
Seventh Public Sitting (July 3rd, 1922, at 11 a. m.) . . .	19
Eighth Public Sitting (July 4th, 1922, at 11 a. m.) . . .	21
Ninth Public Sitting (July 5th, 1922, at 11 a. m.) . . .	23
Tenth Public Sitting (July 6th, 1922, at 11 a. m.) . . .	25
Eleventh Public Sitting (July 10th, 1922, at 11 a. m.) . . .	27
Twelfth Public Sitting (July 31st, 1922, at 10.30 a. m.) . . .	28
Thirteenth Public Sitting (August 3rd, 1922, at 10.30 a. m.) . . .	29
Fourteenth Public Sitting (August 8th, 1922, at 10.30 a.m.) . . .	30
Fifteenth Public Sitting (August 12th, 1922, at 10.30 a. m.) . . .	32
PART II. — SPEECHES MADE AND DOCUMENTS READ BEFORE THE COURT:	
I. (Annex Ia: Concerning the question resulting in the Advisory Opinion No. 2):	
I. — Letter from the Secretary-General of the League to the Registrar of the Court, dated May 22nd, 1922	36
II. — Request of the Council of the League to the Court (May 22nd, 1922)	37
III. — Council's Resolution of May 12th, 1922	38
(Annex Ib: Concerning the question resulting in the Advisory Opinion No. 1):	
I. — Letter from the Secretary-General of the League to the Registrar of the Court, dated May 22nd, 1922	39

II. —	Requête du Conseil de la Société des Nations à la Cour. (22 mai 1922)	40
III. —	Résolution du Conseil du 12 mai 1922	41
2.	(Annexe 2.) Discours prononcé par sir Ernest Pollock le 15 juin 1922	42
3.	(Annexe 8a.) Discours prononcé par M. S. T. Talbot (Grande-Bretagne) le 22 juin 1922	44
4.	(Annexe 15a.) Discours prononcé par M. Mendels (Fédération syndicale internationale du Travail) le 24 juin 1922 (avec un appendice)	58
5.	(Annexe 17.) Discours prononcé par M. Serrarens (Confédération internationale des Syndicats chrétiens) le 26 juin 1922	75
6.	(Annexe 19.) Discours prononcé par M. Limburg (Pays-Bas) le 29 juin 1922	81
7.	(Annexe 20.) Lettre adressée au Ministre du Travail des Pays-Bas par le Directeur du Bureau international du Travail, en date du 2 juillet 1921	103
	(Annexe 20a.) Réponse du Ministre du Travail des Pays-Bas à la lettre ci-dessus, en date du 22 juillet 1921	106
	(Annexe 20b.) Lettre adressée par le Ministre du Travail des Pays-Bas à la Confédération néerlandaise des Syndicats ouvriers, à la Confédération néerlandaise des Syndicats ouvriers catholiques, à la Confédération néerlandaise des Syndicats ouvriers chrétiens et à la Confédération néerlandaise des Syndicats neutres, en date du 22 juillet 1921	111
	(Annexe 20c.) Lettre adressée par M. Oudegeest au Ministre du Travail des Pays-Bas, en date du 24 mai 1921 (avec un appendice)	115
	(Annexe 20d.) Lettre adressée par le Directeur du Bureau international du Travail à M. T. S. Serrarens, en date du 21 septembre 1921	120
	(Annexe 20e.) Liste d'organisations professionnelles dans quelques pays, tirée de l'«Annuaire international du Travail»	121
8.	(Annexe 21.) Discours prononcé par le Directeur du Bureau international du Travail le 30 juin 1922	123

	Page
II. — Request of the Council of the League to the Court (May 22nd, 1922)	40
III. — Council's Resolution of May 12th, 1922.	41
2. (Annex 2.) Speech by Sir Ernest Pollock on June 15th, 1922	42
3. (Annex 8a.) Speech by Mr. S. T. Talbot (Great Britain) on June 22nd, 1922	44
4. (Annex 15a.) Speech by M. Mendels (International Federation of Trades Unions) on June 24th, 1922 (with Appendix)	58
5. (Annex 17.) Speech by M. Serrarens (International Federation of Christian Trades Unions) on June 26th, 1922	75
6. (Annex 19.) Speech by M. Limburg (Netherlands) on June 29th, 1922	81
7. (Annex 20.) Letter from the Director of the International Labour Office to the Netherlands Minister for Labour, dated July 2nd, 1921	103
(Annex 20a.) Reply of the Netherlands Minister for Labour to the above letter, dated July 22nd, 1921	106
(Annex 20b.) Letter from the Netherlands Minister for Labour to the Netherlands Confederation of Trades Unions, the Netherlands Confederation of Catholic Trades Unions, the Netherlands Confederation of Christian Trades Unions, and the Netherlands Confederation of Neutral Trades Unions, dated July 22nd, 1921	111
(Annex 20c.) Letter from M. J. Oudegeest to the Netherlands Minister for Labour, dated May 24th, 1921 (with Appendix)	115
(Annex 20d.) Letter from the Director of the International Labour Office to M. T. S. Serrarens, dated September 21st, 1921	120
(Annex 20e.) List of Industrial Organisations in different countries, taken from the "Annuaire international du Travail"	121
8. (Annex 21.) Speech by the Director of the International Labour Office on June 30th, 1922.	123

9. (Annexe 22.) Discours prononcé par M. A. de Lapradelle (France) le 3 juillet 1922 (avec un appendice)	153
10. (Annexe 23.) Discours prononcé par M. S. T. Talbot K. C. (Grande-Bretagne), le 4 juillet 1922 . . .	191
11. (Annexe 25a.) Discours prononcé par M. José Caeiro da Matta (Portugal) le 5 juillet 1922	208
(Annexe 25b.) Discours prononcé par M. Charles de Mayer (Hongrie) le 5 juillet 1922	211
(Annexe 25c.) Discours prononcé par M. Jules Maenhaut (Commission internationale d'Agriculture) le 5 juillet 1922	213
12. (Annexe 26.) Discours prononcé par M. Albert Thomas le 6 juillet 1922 (avec un appendice) . .	221
13. (Annexe 27.) Discours prononcé par M. Jouhaux (Fédération internationale des Syndicats) le 10 juillet 1922	282
14. (Annexe 37.) Discours prononcé par M. A. de Lapradelle (France) le 3 août 1922	296
15. (Annexe 43.) Discours prononcé par M. Albert Thomas le 8 août 1922	309

TROISIÈME PARTIE. — AUTRES DOCUMENTS :

SECTION A. — DOCUMENTS RELATIFS A L'AVIS

CONSULTATIF N^o 1 :

1. — Lettre adressée par M. Albert Thomas au Secrétaire général de la Société des Nations, en date du 17 mars 1922 (avec 15 documents annexés)	345
Documents annexés à la lettre ci-dessus :	
N ^o 1. — Lettre adressée à M. Albert Thomas par le Ministre du Travail des Pays-Bas, en date du 3 octobre 1921	350
N ^o 2. — Lettre adressée au Bureau international du Travail par la Confédération néerlandaise des Syndicats, en date du 22 octobre 1921	357
N ^o 3. — Rapport de M. Arthur Fontaine, Président du Conseil d'administration du Bureau international du Travail (octobre 1921)	360

	Page
9. (Annex 22.) Speech by M. A. de Lapradelle (France) on July 3rd, 1922 (with Appendix)	153
10. (Annex 23.) Speech by Mr. S. T. Talbot, K. C. (Great Britain), on July 4th, 1922	191
11. (Annex 25 <i>a</i> .) Speech by M. José Caeiro da Matta (Portugal) on July 5th, 1922	208
(Annex 25 <i>b</i> .) Speech by M. Charles de Mayer (Hungary) on July 5th, 1922	211
(Annex 25 <i>c</i> .) Speech by M. Jules Maenhaut (International Agricultural Commission) on July 5th, 1922	213
12. (Annex 26.) Speech by M. Albert Thomas on July 6th, 1922 (with Appendix)	221
13. (Annex 27.) Speech by M. Jouhaux (International Federation of Trades Unions) on July 10th, 1922	282
14. (Annex 37.) Speech by M. A. de Lapradelle (France) on August 3rd, 1922	296
15. (Annex 43.) Speech by M. Albert Thomas on August 8th, 1922	309

PART III. — OTHER DOCUMENTS :

SECTION A. — DOCUMENTS RELATING TO ADVISORY

OPINION NO. 1 :

- I. — Letter from M. Albert Thomas to the Secretary-General of the League (with 15 annexed documents), dated March 17th, 1922 345
Documents annexed to this letter :
 - No. 1. — Letter from the Netherlands Minister for Labour to M. Albert Thomas, dated October 3rd, 1921 350
 - No. 2. — Letter from the Netherlands Federation of Trades Unions to the International Labour Office, dated October 22nd, 1921 357
 - No. 3. — Report by M. Arthur Fontaine, President of the Governing Body of the International Labour Office (October 1921) 360

N° 4. — Mémoire au sujet de la nomination du délégué ouvrier néerlandais, présenté à la Conférence par la Fédération syndicale internationale	371
N° 5. — Réponse au document n° 4, adressée à la Conférence par les délégués du Gouvernement néerlandais	375
N° 6. — Mémoire présenté par M. L. Jouhaux à la Commission de vérification des pouvoirs . .	379
N° 7. — Lettre adressée à M. le Dr. Van Hamel par la Commission de vérification des pouvoirs, en date du 7 novembre 1921	381
N° 8. — Réponse adressée à la Commission de vérification des pouvoirs par M. le Dr. Van Hamel, en date du 8 novembre 1921	383
N° 9. — Consultation donnée à la Commission de vérification des pouvoirs par M. le Dr. Van Hamel, en date du 10 novembre 1921 . . .	384
N° 10. — Consultation donnée à la Commission de vérification des pouvoirs par M. J. de Vilalunga, en date du 11 novembre 1921	389
N° 11. — Lettre adressée par M. Albert Thomas à M. Anzilotti, en date du 14 novembre 1921 .	396
N° 12. — Lettre adressée par M. Anzilotti à M. Albert Thomas, en date du 15 novembre 1921	397
N° 13. — Rapport supplémentaire de la Commission de vérification des pouvoirs (17 novembre 1921)	399
N° 14. — Extrait du procès-verbal de la 25 ^{me} séance de la troisième session de la Conférence internationale du Travail (18 novembre 1921) .	402
N° 15. — Extrait d'un rapport présenté par le Directeur au Conseil d'administration du Bureau international du Travail à sa onzième session .	415
2. — Lettre adressée par le Greffier à MM. les membres de la Cour, en date du 30 mai 1922 . .	419
3. — Lettre du Greffier au Secrétaire général de la Société des Nations, en date du 29 mai 1922 (<i>en anglais seulement</i>)	420

	Page
No. 4. — Memorandum on the appointment of the Netherlands workers' delegate, submitted to the Conference by the Executive of the International Federation of Trades Unions	371
No. 5. — Reply to Document No. 4 presented to the Conference by the delegates of the Netherlands Government	375
No. 6. — Memorandum presented by M. L. Jouhaux to the Committee on Credentials . .	379
No. 7. — Letter addressed to Dr. Van Hamel by the Committee on Credentials, dated November 7th, 1921	381
No. 8. — Reply addressed to the Committee on Credentials by Dr. Van Hamel; dated November 8th, 1921	383
No. 9. — Opinion given to the Committee on Credentials by Dr. Van Hamel, dated November 10th, 1921	384
No. 10. — Opinion given to the Committee on Credentials by M. J. de Vilallonga, dated November 11th, 1921	389
No. 11. — Letter from M. Albert Thomas to M. Anzilotti, dated November 14th, 1921 .	396
No. 12. — Letter from M. Anzilotti to M. Albert Thomas, dated November 15th, 1921	397
No. 13. — Supplementary Report of the Committee on Credentials (November 17th, 1921) . .	399
No. 14. — Extract from the Minutes of the twenty-fifth Meeting of the Third Session of the International Labour Conference (Nov. 18th, 1921) .	402
No. 15. — Extract from a Report made by the Director to the Governing Body of the International Labour Office at its Eleventh Session . . .	415
2. — Letter from the Registrar to the Members of the Court, dated May 30th, 1922	419
3. — Letter from the Registrar to the Secretary-General of the League, dated May 29th, 1922 . .	420

4. — Lettre adressée au Greffier par le Secrétaire général de la Société des Nations, en date du 12 juin 1922 (avec 2 appendices) 421
- Appendice 1* : Lettre adressée par le Ministre des Pays-Bas à Berne au Secrétaire général de la Société des Nations, en date du 7 juin 1922 422
- Appendice 2* : Lettre adressée par le Secrétaire général de la Société des Nations au Ministre des Pays-Bas à Berne, en date du 12 juin 1922 424
5. — Lettre adressée par S. Exc. le Ministre des Affaires étrangères des Pays-Bas au Président de la Cour, en date du 14 juin 1922 (avec un appendice) 426
- Appendice* : Mémoire du Gouvernement néerlandais au sujet de l'application de l'article 389, alinéa 3, du Traité de Versailles (12 juin 1922) 427
- Sous-annexe à l'appendice au n° 5* : Réponse des délégués gouvernementaux des Pays-Bas au mémoire de M. Jouhaux (3 novembre 1921) 437
6. — Télégramme du Greffier au Secrétaire général de la Société des Nations, en date du 15 juin 1922 (*en anglais seulement*) 440
7. — Télégramme de S. Exc. le Ministre des Affaires étrangères de Hongrie au Greffier de la Cour, en date du 19 juin 1922 440
8. — Lettre adressée par M. Albert Thomas au Greffier, en date du 19 juin 1922 441
9. — Lettre adressée par S. Exc. le Ministre des Affaires étrangères des Pays-Bas au Président de la Cour, en date du 20 juin 1922 442
10. — Lettre adressée par le Bureau de l'«Algemeen Nederlandsche Vakverbond» au Président de la Cour, en date du 20 juin 1922 443
11. — Télégramme adressé au Greffier par le Secrétaire de la Confédération internationale des Syndicats chrétiens, en date du 21 juin 1922 445

	Page
4. — Letter from the Secretary-General of the League to the Registrar of the Court, dated June 12th, 1922 (<i>In French only</i> — (with 2 appendices)	421
<i>Appendix 1</i> : Letter from the Netherlands Minister at Berne to the Secretary-General of the League, dated June 7th, 1922	422
<i>Appendix 2</i> : Letter from the Secretary-General of the League to the Netherlands Minister at Berne, dated June 12th, 1922	424
5. — Letter from the Minister for Foreign Affairs of the Netherlands to the President of the Court, dated June 14th, 1922 (<i>In French only</i> — with Appendix).	426
<i>Appendix</i> : Memorandum by the Netherlands Government with regard to the application of Article 389, paragraph 3, of the Treaty of Versailles (June 12th, 1922).	427
<i>Sub-Annex to the Appendix to No. 5</i> : Reply of the Netherlands Government delegates to the memorandum of M. Jouhaux (Nov. 3rd, 1921)	437
6. — Telegram from the Registrar to the Secretary-General of the League, dated June 15th 1922	440
7. — Telegram from the Hungarian Foreign Minister to the Registrar of the Court, dated June 19th, 1922 (<i>In French only</i>)	440
8. Letter from M. Albert Thomas to the Registrar, dated June 19th, 1922 (<i>In French only</i>) . . .	441
9. — Letter from the Netherlands Foreign Minister to the President of the Court, dated June 20th, 1922 (<i>In French only</i>)	442
10. — Letter from the Office of the "Algemeen Nederlandsche Vakverbond" to the President of the Court, dated June 20th, 1922 (<i>In French only</i>)	443
11. — Telegram from the Secretary of the "Confédération internationale des Syndicats chrétiens" to the Registrar, dated June 21st, 1922 (<i>In French only</i>)	445

12. — Télégramme du Secrétaire général de la Société des Nations au Greffier, en date du 21 juin 1922 445
13. — Lettre adressée au Président de la Cour par l'Union syndicale des Techniciens de l'Industrie, du Commerce et de l'Agriculture, en date du 21 juin 1922 446
14. — Télégramme de S. Exc. le Président du Conseil des Ministres de Suède au Président de la Cour, en date du 22 juin 1922 447
15. — Lettre adressée au Greffier par le Chargé d'affaires de Tchécoslovaquie à La Haye, en date du 23 juin 1922 448
16. — Lettre adressée par le Greffier au Secrétaire administratif de l'Union syndicale des Techniciens de l'Industrie, du Commerce et de l'Agriculture, en date du 23 juin 1922 449
17. — Lettre adressée au Greffier par S. Exc. le Ministre du Portugal à La Haye, en date du 26 juin 1922 450
18. — Lettre adressée au Greffier par le Chargé d'affaires de Tchécoslovaquie à La Haye, en date du 27 juin 1922 450
19. — Télégramme de S. Exc. le Ministre des Affaires étrangères du Portugal au Greffier, en date du 28 juin 1922 451
20. — Lettre adressée au Greffier par le Chargé d'affaires de Tchécoslovaquie à La Haye, en date du 29 juin 1922 452
21. — Lettre adressée par M. J. Carlier au Président de la Cour, en date du 3 juillet 1922 453
22. — Lettre adressée au Greffier par le Secrétaire de la Fédération syndicale internationale, en date du 6 juillet 1922 454
23. — Lettre adressée à la Cour par le Secrétaire du « Ned. R. K. Bond van Overheidspersoneel St. Paulus », en date du 10 juillet 1922 456
24. — Lettre adressée par le Greffier à S. Exc. le Secré-

	Page
12. — Telegram from the Secretary-General of the League of Nations to the Registrar, dated June 21st 1922 (<i>In French only</i>)	445
13. — Letter from the "Union Syndicale des Techniciens de l'Industrie, du Commerce et de l'Agriculture" to the President of the Court, dated June 21st, 1922 (<i>In French only</i>)	446
14. — Telegram from the President of the Council of Ministers of Sweden to the President of the Court, dated June 22nd, 1922 (<i>In French only</i>)	447
15. — Letter from the Czechoslovakian Chargé d'affaires at The Hague to the Registrar, dated June 23rd, 1922 (<i>In French only</i>)	448
16. — Letter from the Registrar to the Administrative Secretary of the "Union Syndicale des Techniciens de l'Industrie, du Commerce et de l'Agriculture", dated June 23rd, 1922 (<i>In French only</i>)	449
17. — Letter from the Portuguese Minister at The Hague to the Registrar, dated June 26th, 1922 (<i>In French only</i>)	450
18. — Letter from the Czechoslovakian Chargé d'affaires at the Hague to the Registrar, dated June 27th, 1922 (<i>In French only</i>)	450
19. — Telegram from the Portuguese Foreign Minister to the Registrar, dated June 28th, 1922 (<i>In French only</i>)	451
20. — Letter from the Czechoslovakian Chargé d'affaires at The Hague to the Registrar, dated June 29th, 1922 (<i>In French only</i>)	452
21. — Letter from M. J. Carlier to the President of the Court, dated July 3rd, 1922 (<i>In French only</i>)	453
22. — Letter from the Secretary of the "Fédération syndicale internationale" to the Registrar, dated July 6th, 1922	454
23. — Letter from the Secretary of the "Ned. R. K. Bond van Overheidspersoneel St. Paulus" to the Court, dated July 10th, 1922	456
24. — Letter from the Registrar to the Mexican Secre-	

	Page
taire d'Etat pour les Affaires étrangères du Mexique, en date du 8 août 1922	458
25. — Lettre adressée par le Greffier au Secrétaire général de la Société des Nations, en date du 8 août 1922	458
26. — Lettre du Greffier au Secrétaire général de la Société des Nations, en date du 10 août 1922 (<i>en anglais seulement</i>)	459

SECTION B. — DOCUMENTS RELATIFS A L'AVIS
CONSULTATIF N^o 2:

27. — Lettre adressée par M. Albert Thomas au Secrétaire général de la Société des Nations (avec un appendice).	462
<i>Appendice</i> : Note contenant les observations du Bureau international du Travail en réponse à la lettre du Secrétaire général de la Société des Nations du 23 janvier 1922	463
28. — Lettre du Greffier au Secrétaire général de la Société des Nations en date du 29 mai 1922 (<i>en anglais seulement</i>)	477
29 — Lettre adressée par le Greffier au Président de la Confédération internationale des Syndicats agricoles, en date du 30 mai 1922	478
30. — Lettre adressée par le Greffier à MM. les membres de la Cour, en date du 30 mai 1922	479
31. — Lettre adressée au Greffier par le Président de la Commission internationale d'Agriculture, en date du 8 juin 1922	480
32. — Lettre adressée par le Président du Syndicat central des Agriculteurs de France au Vice-Président de la Cour, en date du 8 juin 1922	481
33. — Lettre adressée au Greffier par le Président du « Internationaler Bund der landwirtschaftlichen Genossenschaften », en date du 9 juin 1922 (<i>en allemand</i>)	482

	Page
tary of State for Foreign Affairs, dated August 8th, 1922 (<i>In French only</i>).	458
25. — Letter from the Registrar to the Secretary-General of the League, dated August 8th 1922 (<i>In French only</i>)	458
26. — Letter from the Registrar to the Secretary-General of the League, dated August 10th, 1922.	459

SECTION B. — DOCUMENTS RELATING TO ADVISORY
OPINION NO. 2:

27. — Letter from M. Albert Thomas to the Secretary-General of the League (with Appendix)	462
---	-----

Appendix: Memorandum containing the observations of the International Labour Office in reply to a letter from the Secretary-General of the League, dated January 23rd, 1922

28. — Letter from the Registrar to the Secretary-General of the League, dated May 29th, 1922	477
29. — Letter from the Registrar to the President of the "Confédération internationale des Syndicats agricoles", dated May 30th, 1922 (<i>In French only</i>).	478
30. — Letter from the Registrar to the Members of the Court, dated May 30th, 1922	479
31. — Letter from the President of the "Commission internationale d'Agriculture" to the Registrar, dated June 8th, 1922 (<i>In French only</i>)	480
32. — Letter from the President of the "Syndicat central des Agriculteurs de France" to the Vice-President of the Court, dated June 8th, 1922. (<i>In French only</i>)	481
33. — Letter from the President of the "Internationaler Bund der landwirtschaftlichen Genossenschaften" to the Registrar, dated June 9th, 1922 (<i>In German</i>)	482

34. — Lettre du Ministre de Sa Majesté britannique à La Haye au Greffier de la Cour, en date du 12 juin 1922 (*en anglais seulement*). 482
35. — Lettre du Greffier au Ministre de Sa Majesté britannique à La Haye, en date du 12 juin 1922 (*en anglais seulement*) 483
36. — Lettre du Ministre de Sa Majesté britannique à La Haye au Greffier de la Cour, en date du 15 juin 1922 (*en anglais seulement*) 485
37. — Télégramme du Greffier au Secrétaire d'Etat à Washington, en date du 15 juin 1922. 486
38. — Lettre du Secrétaire général de la Société des Nations au Greffier, en date du 15 juin 1922 (*en anglais seulement* — avec un appendice en français) 487
Appendice: Lettre adressée par S. Exc. le Ministre des Affaires étrangères de la République française au Secrétaire général de la Société des Nations, en date du 13 juin 1922 488
39. — Lettre adressée à la Cour par la Fédération internationale des Travailleurs de la Terre, en date du 15 juin 1922 490
40. — Lettre adressée au Président de la Cour par M. Pinot, Membre du Conseil d'administration du Bureau international du Travail, en date du 17 juin 1922 494
41. — Lettre adressée par le Greffier au Ministère des Affaires étrangères de la République française, en date du 17 juin 1922 496
42. — Lettre adressée par le Président de l'Institut international d'Agriculture au Président de la Cour, en date du 19 juin 1922 496
43. — Lettre adressée par M. Albert Thomas au Greffier, en date du 19 juin 1922 497
44. — Télégramme de S. Exc. le Ministre des Affaires étrangères de Hongrie au Greffier, en date du 20 juin 1922 499
45. — Télégramme du Secrétaire général de la Société des Nations au Greffier, en date du 20 juin 1922 499

	Page
34. — Letter from His Britannic Majesty's Minister at The Hague to the Registrar, dated June 12th, 1922	482
35. — Letter from the Registrar to His Britannic Majesty's Minister at The Hague, dated June 12th, 1922	483
36. — Letter from His Britannic Majesty's Minister at The Hague to the Registrar, dated June 15th, 1922	485
37. — Telegram from the Registrar to the Secretary of State, Washington, dated June 15th, 1922 . .	486
38. — Letter from the Secretary-General of the League to the Registrar, dated June 15th, 1922. (<i>with Appendix in French</i>)	487
<i>Appendix</i> : Letter from the French Foreign Minister to the Secretary-General of the Lea- gue, dated June 13th, 1922	488
39. — Letter from the "Fédération internationale des Travailleurs de la Terre" to the Court, dated June 15th, 1922 (<i>In French only</i>)	490
40. — Letter from M. Pinot, member of the Governing Body of the International Labour Office, to the President of the Court, dated June 17th, 1922 (<i>In French only</i>)	494
41. — Letter from the Registrar to the French Foreign Minister, dated June 17th, 1922 (<i>In French only</i>)	496
42. — Letter from the President of the "Institut inter- national d'Agriculture" to the President of the Court, dated June 19th, 1922 (<i>In French only</i>)	496
43. — Letter from M. Albert Thomas to the Registrar, dated June 19th, 1922 (<i>In French only</i>) . . .	497
44. — Telegram from the Hungarian Foreign Minister to the Registrar, dated June 20th, 1922 (<i>In French only</i>)	499
45. — Telegram from the Secretary General of the Lea- gue to the Registrar, dated June 20th, 1922 .	499

46. — Lettre adressée au Greffier par le Secrétaire général de la Confédération internationale des Syndicats agricoles, en date du 20 juin 1922 . . . 500
47. — Télégramme du Secrétaire général de la Société des Nations au Greffier, en date du 21 juin 1922 . . . 501
48. — Télégramme du Greffier au Ministère des Affaires étrangères de la République française, en date du 22 juin 1922 501
49. — Télégramme adressé par S. Exc. le Président du Conseil des Ministres de France au Président de la Cour, en date du 22 juin 1922 502
50. — Lettre adressée par S. Exc. le Ministre de France à La Haye au Président de la Cour, en date du 22 juin 1922 502
51. — Lettre adressée par S. Exc. le Président du Conseil des Ministres de France au Greffier de la Cour, en date du 22 juin 1922 503
52. — Télégramme de S. Exc. le Président du Conseil des Ministres de Suède au Président de la Cour, en date du 22 juin 1922 504
53. — Télégramme de S. Exc. le Ministre des Affaires étrangères du Danemark au Président de la Cour, en date du 22 juin 1922 505
54. — Télégramme de S. Exc. le Ministre des Affaires étrangères d'Italie au Greffier, en date du 23 juin 1922 505
55. — Lettre adressée au Greffier par le Chargé d'affaires de Tchécoslovaquie à La Haye, en date du 23 juin 1922 506
56. — Lettre adressée au Greffier par S. Exc. le Ministre du Portugal à La Haye, en date du 26 juin 1922 507
57. — Lettre adressée au Greffier par le Chargé d'affaires de Hongrie à La Haye, en date du 26 juin 1922 508
58. — Lettre adressée au Greffier par S. Exc. le Ministre de Roumanie à La Haye, en date du 27 juin 1922 508

	Page
46. — Letter from the Secretary-General of the "Confédération internationale des Syndicats agricoles" to the Registrar, dated June 20th, 1922 (<i>In French only</i>)	500
47. — Telegram from the Secretary-General of the League to the Registrar, dated June 21st, 1922 (<i>In French only</i>)	501
48. — Telegram from the Registrar to the French Foreign Minister, dated June 22nd, 1922 (<i>In French only</i>)	501
49. — Telegram from the President of the Council of Ministers of France to the President of the Court, dated June 22nd, 1922 (<i>In French only</i>) . . .	502
50. — Letter from the French Minister at The Hague to the President of the Court, dated June 22nd, 1922 (<i>In French only</i>)	502
51. — Letter from the President of the Council of Ministers of France to the Registrar of the Court, dated June 22nd, 1922 (<i>In French only</i>) . . .	503
52. — Telegram from the President of the Council of Ministers of Sweden to the President of the Court, dated June 22nd, 1922 (<i>In French only</i>) . . .	504
53. — Telegram from the Danish Foreign Minister to the President of the Court, dated June 22nd, 1922 (<i>In French only</i>)	505
54. — Telegram from the Italian Foreign Minister to the Registrar, dated June 23rd, 1922 (<i>In French only</i>)	505
55. — Letter from the Czechoslovakian Chargé d'affaires at The Hague to the Registrar, dated June 23rd, 1922 (<i>In French only</i>)	506
56. — Letter from the Portuguese Minister at The Hague to the Registrar, dated June 26th, 1922 (<i>In French only</i>)	507
57. — Letter from the Hungarian Chargé d'affaires at The Hague to the Registrar, dated June 26th, 1922 (<i>In French only</i>)	508
58. — Letter from the Roumanian Minister at The Hague to the Registrar, dated June 27th, 1922 (<i>In French only</i>)	508

59. — Mémoire adressé à la Cour par la Fédération internationale des Syndicats chrétiens des Travailleurs de la Terre (28 juin 1922)	509
60. — Lettre adressée au Greffier par le Chargé d'affaires de Tchécoslovaquie à La Haye, en date du 29 juin 1922	513
61. — Lettre adressée au Greffier par S. Exc. le Ministre du Portugal à La Haye, en date du 3 juillet 1922	514
62. — Télégramme de S. Exc. le Ministre des Affaires étrangères du Danemark au Président de la Cour, en date du 5 juillet 1922	514
63. — Rapport de la Commission mixte de l'Institut international d'Agriculture et du Bureau international du Travail, réunie à Genève du 26 au 28 juin 1922	515
64. — Documents relatifs à la réglementation du travail dans l'agriculture en France	522
65. — Lettre adressée par le Bureau de la Fédération syndicale internationale à MM. les membres de la Cour, en date du 6 juillet 1922	522
66. — Mémoire présenté par le Gouvernement italien à la Cour sur la question de la compétence de l'Organisation internationale du Travail en matière de réglementation des conditions du travail agricole (6 juillet 1922)	523
67. — Lettre adressée au Greffier par S. Exc. le Ministre d'Italie à La Haye, en date du 7 juillet 1922	532
68. — Lettre adressée au Greffier par S. Exc. le Président du Conseil des Ministres de France, en date du 17 juillet 1922	533
69. — Lettre adressée par le Greffier au Secrétaire général de la Société des Nations, en date du 14 août 1922 (<i>en anglais seulement</i>)	534
70. — Lettre adressée par le Greffier à S. Exc. le Ministre des Affaires étrangères de Turquie, en date du 12 août 1922	535

59. — Memorandum submitted to the Court by the "Fédération internationale des Syndicats chrétiens des Travailleurs de la Terre" (June 28th, 1922) (*In French only*) 509
60. — Letter from the Czechoslovakian Chargé d'affaires at the Hague to The Registrar, dated June 29th, 1922 (*In French only*) 513
61. — Letter from the Portuguese Minister at The Hague to the Registrar, dated July 3rd, 1922 (*In French only*) 514
62. — Telegram from the Danish Minister for Foreign Affairs to the President of the Court, dated July 5th, 1922 (*In French only*) 514
63. — Report of the Mixed Commission of the "Institut international d'Agriculture" and the International Labour Office which met at Geneva from June 26th—28th, 1922 (*In French only*) 515
64. — Documents concerning the regulation of agricultural labour in France (*In French only*) 522
65. — Letter from the Office of the "Fédération syndicale internationale" to the Members of the Court, dated July 6th, 1922 (*In French only*) 522
66. — Memorandum submitted by the Italian Government to the Court concerning the competence of the International Labour Organisation in regard to agricultural workers (July 6th, 1922) (*In French only*) 523
67. — Letter from the Italian Minister at The Hague to the Registrar, dated July 7th, 1922 (*In French only*) 532
68. — Letter from the President of the Council of Ministers of France to the Registrar, dated July 17th, 1922 (*In French only*) 533
69. — Letter from the Registrar to the Secretary-General of the League, dated August 14th, 1922. 534
70. — Letter from the Registrar to the Turkish Foreign Minister, dated August 12th, 1922 (*In French only*) 535

SECTION C. — DOCUMENTS RELATIFS A L'AVIS
CONSULTATIF N^o 3 :

71. — Lettre adressée au Greffier par le Secrétaire général de la Société des Nations, en date du 18 juillet 1922 (*en anglais seulement* — avec 2 appendices) 538
 Appendice 1 : Mémoire du Gouvernement français concernant la demande d'avis adressée à la Cour au sujet de la compétence de l'Organisation internationale du Travail en matière agricole (avec une sous-annexe) 540
 Appendice 2 : Lettre de M. Albert Thomas au Secrétaire général de la Société des Nations, en date du 3 juillet 1922 (avec une sous-annexe) 568
72. — Lettre du Greffier à MM. les membres de la Cour, en date du 21 juillet 1922 585
73. — Lettre du Greffier à S. Exc. le Ministre des Affaires étrangères de Hongrie, en date du 21 juillet 1922 586
74. — Télégramme du Greffier au Secrétaire général de la Société des Nations, en date du 22 juillet 1922 587
75. — Lettre adressée au Greffier par le Président de l'Institut international d'Agriculture, en date du 28 juillet 1922 588
76. — Télégramme de M. Albert Thomas au Greffier, en date du 30 juillet 1922 590
77. — Télégramme du Greffier au Ministère des Affaires étrangères de la République française, en date du 31 juillet 1922 590
78. — Lettre du Secrétaire du Cabinet britannique au Secrétaire général de la Société des Nations, en date du 31 juillet 1922 (*en anglais seulement*) . 591
79. — Lettre adressée au Greffier par S. Exc. le Ministre de France à La Haye, en date du 1^{er} août 1922 592

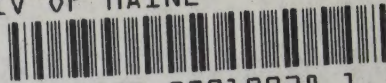
SECTION C. — DOCUMENTS RELATING TO ADVISORY
OPINION NO. 3:

71. — Letter from the Secretary-General of the League to the Registrar, dated July 18th, 1922 (with two Appendices) 538
Appendix 1: Memorandum by the French Government with regard to the request for an Advisory Opinion submitted to the Court concerning the competence of the International Labour Office in agricultural matters (*with a Sub-Annex in French only*) 540
Appendix 2: Letter from M. Albert Thomas to the Secretary-General of the League, dated July 3rd 1922 (with a Sub-Annex *in French only*) 568
72. — Letter from the Registrar to the Members of the Court, dated July 21st, 1922 585
73. — Letter from the Registrar to the Hungarian Foreign Minister, dated July 21st, 1922 (*In French only*) 586
74. — Telegram from the Registrar to the Secretary-General of the League, dated July 25th, 1922 . . . 587
75. — Letter from the President of the "Institut international d'Agriculture" to the Registrar, dated July 28th, 1922 (*In French only*) 588
76. — Telegram from M. Albert Thomas to the Registrar, dated July 30th, 1922 (*In French only*) . . . 590
77. — Telegram from the Registrar to the French Foreign Minister, dated July 31st, 1922 (*In French only*) 590
78. — Letter to the Secretary-General of the League from the Secretary to the British Cabinet, dated July 31st, 1922 591
79. — Letter from the French Minister at The Hague to the Registrar, dated August 1st, 1922 (*In French only*) 592

80. — Lettre du Secrétaire général de la Société des Nations au Greffier, en date du 1^{er} août 1922 (*en anglais seulement* — avec un appendice en français et en anglais) 593
Appendice: Extrait du procès-verbal provisoire de la dix-neuvième session du Conseil de la Société des Nations (18 juillet 1922) 594
81. — Télégramme du Greffier au Secrétaire du Cabinet britannique, en date du 2 août 1922 (*en anglais seulement*) 597
82. — Lettre adressée au Greffier par le Secrétaire général de la Société des Nations, en date du 2 août 1922 597
83. — Lettre du Secrétaire du Cabinet, britannique au Secrétaire général de la Société des Nations, en date du 3 août 1922 (*en anglais seulement*) 598
84. — Lettre adressée au Greffier par le Secrétaire général de la Société des Nations, en date du 3 août 1922 598
85. — Lettre adressée au Greffier par S. Exc. le Ministre de Suède à La Haye, en date du 5 août 1922 599
86. — Lettre adressée au Greffier par le Secrétaire général de la Confédération des Syndicats agricoles, en date du 5 août 1922 600
87. — Lettre adressée au Président de la Cour par M. Pinot, membre du Conseil d'administration du Bureau international du Travail, en date du 2 août 1922 603
88. — Lettre adressée par le Greffier au Secrétaire général de la Société des Nations, en date du 14 août 1922 (*en anglais seulement*) 604

	Page
80. — Letter from the Secretary-General of the League to the Registrar, dated August 1st, 1922 (with Appendix)	593
<i>Appendix</i> : Extract from Provisional Minutes of Nineteenth Session of the Council of the League (July 18th, 1922)	594
81. — Telegram from the Registrar to the Secretary to the British Cabinet, dated August 2nd, 1922	597
82. — Letter from the Secretary-General of the League of Nations to the Registrar, dated August 2nd, 1922 (<i>In French only</i>)	597
83. — Letter from the Secretary to the British Cabinet to the Secretary-General of the League, dated August 3rd, 1922	598
84. — Letter from the Secretary-General of the League to the Registrar, dated August 3rd, 1922 (<i>In French only</i>)	598
85. — Letter from the Swedish Minister at The Hague to the Registrar, dated August 5th, 1922 (<i>In French only</i>)	599
86. — Letter from the Secretary-General of the "Confédération des Syndicats agricoles" to the Registrar, dated August 5th, 1922 (<i>In French only</i>)	600
87. — Letter from M. Pinot, member of the Governing Body of the International Labour Office, to the President of the Court, dated August 2nd, 1922 (<i>In French only</i>)	603
88. — Letter from the Registrar to the Secretary-General of the League, dated August 14th, 1922	604

UNIV OF MAINE



3 7550 00919038 1